

РЕФЕРАТ

Объектом выпускной квалификационной работы являются общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации органами местного самоуправления полномочий в сфере управления муниципальной собственностью.

Предмет исследования составляют правовые нормы гражданского, муниципального и смежных отраслей права, регулирующие деятельность органов местного самоуправления по управлению муниципальной собственностью в целях удовлетворения публичных интересов муниципального образования.

Целью выпускной квалификационной работы является осуществление комплексного анализа теоретических и практических проблем правового регулирования реализации органами местного самоуправления правомочий собственника муниципального имущества и выработка направлений совершенствования нормативного правового в данной области.

Для достижения поставленной цели решались следующие задачи:

- охарактеризовать муниципальную собственность как институт права, выявить ее особенности и природу;
- провести анализ имеющихся теоретических концепций о субъекте и объекте права муниципальной собственности и правовой природе правомочий органов местного самоуправления по управлению муниципальным имуществом, а также определить место органов местного самоуправления в имущественных отношениях;
- исследовать содержание и специфику права на управление и распоряжение муниципальной собственностью в Российской Федерации
- выявить имеющиеся несоответствия законов, регулирующих полномочия органов местного самоуправления в сфере имущественных;

– выработать направления совершенствования правового регулирования отношений муниципальной собственности в контексте развития местного самоуправления в Российской Федерации.

Методологической базой выпускной квалификационной работы являются теория познания, диалектический подход, методы анализа и синтеза, исторический, социологический, системный и специальных методов познания (сравнительно-правовой и формально-юридический).

Теоретической базой выпускной квалификационной работы послужили труды М.Н. Богданова, А.В. Смолькова, Н.А. Модина, С.Б. Намба, В.П. Мозолина, А.В. Смольковой, Е.С. Шугриной, В.И. Васильева, Е.Г. Шабловой, А.К. Ерошкина, Л.А. Чердаковой, Е.Ю. Зарубаевой, С.А. Сосна, А.А. Хорева, Е.С. Шугриной Е.С. и др.

Эмпирическую базу исследования составляют информационные материалы по судебной практике, Интернет-ресурсы, материалы периодической печати, позволяющие составить представление об особенностях института муниципальной собственности в Российской Федерации.

Структурно работа состоит из введения, трех глав и заключения.

Во введении обоснована актуальность выбранной тематики.

В первой главе рассмотрен институт права муниципальной собственности. Во второй главе проанализированы способы осуществления права собственности муниципальными образованиями. В третьей главе предложены направления совершенствования действующего законодательства в сфере формирования ресурсной базы муниципальных образований.

В заключении представлены выводы по основной части работы.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
1 ИНСТИТУТ ПРАВА МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ	6
1.1 Понятие и виды муниципальной собственности	6
1.2 Субъект права муниципальной собственности.....	13
1.3 Объекты права муниципальной собственности.....	21
2 СПОСОБЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ОБРАЗОВАНИЯМИ	26
2.1 Осуществление права собственности муниципальными образованиями посредством деятельности муниципальных предприятий и учреждений	26
2.2 Осуществление права собственности муниципальными образованиями посредством деятельности органов местного самоуправления	47
3 ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ФОРМИРОВАНИЯ РЕСУРСНОЙ БАЗЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ	58
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	63
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ.....	66
ПРИЛОЖЕНИЕ	72

ВВЕДЕНИЕ

Основной целью деятельности органов местного самоуправления является удовлетворение публичных интересов и повышение качества жизни населения муниципального образования. Муниципальное имущество представляет собой основу экономической самостоятельности муниципальных образований. За муниципальными образованиями закреплено право собственности на муниципальное имущество, посредством которого органы местного самоуправления осуществляют свое функционирование, организуют на территории муниципальных образований предоставление населению коммунальных, социальных, образовательных, медицинских и иных услуг.

Базовыми проблемами, которые возникают в области формирования и управления муниципальной собственностью в Российской Федерации, являются как достаточная эффективность управления муниципальным имуществом большинства муниципальных образований страны, так и несовершенством правового регулирования имущественных отношений.

Как показывает практика, процесс реализации органами местного самоуправления правомочий по владению, пользованию и распоряжению объектами муниципальной собственности в нашей стране сопровождается множеством судебных тяжб между органами государственной и муниципальной власти, в том числе вызванных несовершенством нормативно правового регулирования.

Целями повышения эффективности использования имущества муниципальных образований, является необходимость наличия процедур действенного контроля со стороны населения за результативностью его использования, что определяет потребность в дальнейшем совершенствовании нормативного правового регулирования процессов реализации органами местного самоуправления полномочий в сфере управления муниципальным имуществом, это определяет актуальность темы исследования.

Объектом выпускной квалификационной работы являются общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации органами местного самоуправления полномочий в сфере управления муниципальной собственностью.

Предмет исследования составляют правовые нормы гражданского, муниципального и смежных отраслей права, регулирующие деятельность органов местного самоуправления по управлению муниципальной собственностью в целях удовлетворения публичных интересов муниципального образования.

Целью выпускной квалификационной работы является осуществление комплексного анализа теоретических и практических проблем правового регулирования реализации органами местного самоуправления правомочий собственника муниципального имущества и выработка направлений совершенствования нормативного правового в данной области.

Для достижения поставленной цели решались следующие задачи:

- охарактеризовать муниципальную собственность как институт права, выявить ее особенности и природу;
- провести анализ имеющихся теоретических концепций о субъекте и объекте права муниципальной собственности и правовой природе правомочий органов местного самоуправления по управлению муниципальным имуществом, а также определить место органов местного самоуправления в имущественных отношениях;
- исследовать содержание и специфику права на управление и распоряжение муниципальной собственностью в Российской Федерации;
- выявить имеющиеся несоответствия законов, регулирующих полномочия органов местного самоуправления в сфере имущественных отношений;
- выработать направления совершенствования правового регулирования отношений муниципальной собственности в контексте развития местного самоуправления в Российской Федерации.

Методологической базой выпускной квалификационной работы являются теория познания, диалектический подход, методы анализа и синтеза, исторический, социологический, системный и специальных методов познания (сравнительно-правовой и формально-юридический).

Теоретической базой выпускной квалификационной работы послужили труды М.Н. Богданова, А.В. Смолькова, Н.А. Модина, С.Б. Намба, В.П. Мозолина, А.В. Смольковой, Е.С. Шугриной, В.И. Васильева, Е.Г. Шабловой, А.К. Ерошкина, Л.А. Чердаковой, Е.Ю. Зарубаевой, С.А. Сосна, А.А. Хорева, Е.С. Шугриной Е.С. и др.

Эмпирическую базу исследования составляют информационные материалы по судебной практике, Интернет-ресурсы, материалы периодической печати, позволяющие составить представление об особенностях института муниципальной собственности в Российской Федерации.

1 ИНСТИТУТ ПРАВА МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

1.1 Понятие и виды муниципальной собственности

Муниципальное имущество занимает одно из ключевых мест в системе общественных отношений местного самоуправления, формирующейся в Российской Федерации.

Местное самоуправление в Российской Федерации является неотъемлемой составляющей функционирования публичной власти. В своей работе Шугрина Е.С. «Понятие местного самоуправления как конституционной ценности» отмечает, что «местное самоуправление признается и закрепляется в качестве одной из основ конституционного строя, в качестве демократического института, который не может быть ликвидирован»¹.

А.В. Смолькова в своей статье «Право муниципальной собственности в России: истоки законодательного регулирования, современное состояние и перспективы» подчеркивает, одной из существенных черт собственности является то, что в результате реализации отношений собственности возникает эффект удовлетворения потребностей индивидов, обладающих определенными правами в отношении блага².

На основе анализа научной литературы в этой области можно говорить об уязвимости муниципальной собственности в силу ее специфических особенностей.

Во-первых, невозможность совладельца муниципального имущества распорядиться им или уклониться от владения. Единственный способ добиться этого - изменить свое место жительства.

¹ Шугрина Е.С. Понятие местного самоуправления как конституционной ценности / Е.С. Шугрина // Юридический мир. 2016. № 2. С. 16–20.

² Смолькова А.В. Право муниципальной собственности в России: истоки законодательного регулирования, современное состояние и перспективы / А.В. Смолькова // Общество и право. 2009. № 1(23). С. 137–141.

Во-вторых, отсутствует причинно-следственная связь между поведением отдельных совладельцев муниципального имущества и эффективностью и результатами его использования.

В-третьих, нет надежного способа обнаружить общественный интерес

В-четвертых, снижается заинтересованность в контроле за использованием муниципального имущества, что создает основу для злоупотреблений при его распоряжении. В этом случае задачей законодателя является обеспечение равного доступа населения муниципального образования к муниципальной собственности, а также ограничение органов местного самоуправления, наделенных в силу действующего законодательства правами владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью, в принятии решений, не отвечающих интересам большинства населения.

Характерные особенности муниципальной собственности:

- непосредственная связь данной собственности с интересами местного сообщества;
- воплощение в ней особой совокупности экономических отношений между человеком и властью;
- отнесение ее к разновидности публичной (общественной) собственности;
- муниципальная собственность является основным инструментом социальной защиты и поддержки населения территории муниципального образования.

В соответствии со ст. 49 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 27.12.2019) экономическую основу местного самоуправления составляет находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований. Муниципальная собственность является одной из форм собственности, закрепленной в ст. 8 Конституции РФ и ст. 212, 215 ГК. Согласно статье 8 в Российской Федерации признаются и защищаются равным

образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

В соответствии со статьей 212 имущество может находиться в собственности муниципальных образований.

Одной из правовых проблем управления муниципальной собственностью является недостаточная определенность данной категории, так в статье 215 Гражданского кодекса под муниципальной собственностью поднимется «Имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям». Но, по мнению ряда специалистов в области права, приведенное выше определение не несет в себе достаточной четкости в определении спектра имущества, которое может находиться в муниципальной собственности.

Если обратиться к статье 50 федерального закона № 131-ФЗ состав имущества полностью соотносится с вопросами местного значения, но, тем не менее, это не позволяет определить конкретный объектный состав муниципального имущества. Не имеет однозначной трактовки и приведенная формулировка «создание условий...».

Так на основании пункта 7 статьи 14 ФЗ № 131, к которой нас отсылает пункт 1 статьи 50 того же закона, можно сделать вывод о том, что в собственности муниципалитета может находиться имущество, которое необходимо для решения вопросов местного значения, таких предоставления транспортных услуг населению и организации транспортного обслуживания. Но это не дает нам оснований определить конкретный перечень имущества, которое может находиться в собственности муниципального образования.

Муниципальной собственностью признается имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям (статья 215 ГК РФ). Под муниципальным образованием согласно статье 2 № 131-ФЗ понимает городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородскую

территорию города федерального значения, в пределах которых осуществляется местное самоуправление.

Типы муниципальных образований в Российской Федерации представлены в таблице 1.

Наиболее широко используемая концепция по вопросу о том, какой субъект является собственником объектов права муниципальной собственности, состоит в том, что собственником имущества, как движимого, так и недвижимого, является население муниципального образования (местные сообщества).

В этом случае утверждают, что субъект права муниципальной собственности – население муниципального образования.

Стоит отметить, что имущественные права муниципальных образований являются составной частью понятия «муниципальное имущество», они не являются самостоятельной категорией определяющей экономическую базу местного самоуправления.

Но в научной литературе существует и другая позиция по данному вопросу. Ряд авторов высказывают мнение, что субъект права муниципального управления – органы местного самоуправления.

Приверженцы данной позиции исходят из того, что собственником муниципального имущества является муниципальное образование, поскольку именно оно участвует в праве участвовать в отношениях имущественного характера.

При этом муниципальное образование участвует в отношениях имущественного характера посредством:

- собственных органов власти;
- созданных им юридических лиц.

Таблица 1 – Типы муниципальных образований в Российской Федерации

Тип муниципального образования	Характеристика
сельское поселение	один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления
городское поселение	город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления
муниципальный район	несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации
муниципальный округ	несколько объединенных общей территорией населенных пунктов (за исключением случая, предусмотренного настоящим Федеральным законом), не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации
городской округ	один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, при этом не менее двух третей населения такого муниципального образования проживает в городах и (или) иных городских населенных пунктах
городской округ с внутригородским делением	городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования
внутригородской район	внутригородское муниципальное образование на части территории городского округа с внутригородским делением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Критерии для деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы устанавливаются законами субъекта Российской Федерации и

Объекты муниципальной собственности можно классифицировать по группам, что представлено в таблице 2.

Таблица 2 –Классификация объектов муниципальной собственности

Группа объектов	Характеристика группы
Группа «А», «Основные объекты»	объекты, используемые для обеспечения функций управления и жизнеобеспечения муниципального образования. Объекты, связанные с предоставлением тех услуг, которые государственное законодательство или местное сообщество определяют в качестве обязательных.
Группа «Б», «Дополнительные объекты»	объекты, используемые для осуществления функций и услуг, не включенных в список обязательных, но признаваемых местным самоуправлением в качестве социально или политически важных.
Группа «В», «избыточные объекты»	объекты, используемые для осуществления тех функций и услуг, которые не были включены ни в перечень обязательных, ни в перечень социально или политически важных, в частности, имеющиеся коммерческие и нежилые объекты.

В данной работе будем придерживаться позиции, что субъект права муниципальной собственности – муниципальное образование, а субъектом осуществления этого права органы местного самоуправления или юридические лица, созданные публичным собственником. Население муниципального образования не может участвовать в решении текущих вопросов управления муниципальной собственностью³.

Указанные муниципальные образования имеют определенное имущество, принадлежащее им на праве собственности. И эта собственность рассматривается как муниципальная собственность (п. 1 ст. 215 ГК). Действующим законодательством могут быть предусмотрены особенности приобретения и прекращения права собственности на имущество, владения, пользования и распоряжения им. Законом также определяются виды имущества, которое может находиться только в муниципальной собственности.

Право муниципальной собственности существует также в двух смыслах: в объективном и в субъективном.

В объективном смысле право муниципальной собственности представляет собой совокупность юридических норм, закрепляющих имущественные отношения по присвоению материальных благ, средств производства и предметов потребления.

³ Богданова М.Н. Анализ видов муниципальных образований и их доходности // Студенческий: электрон. научн. журн. 2019. № 27(71). URL: <https://sibac.info/journal/student/71/150625>

Право муниципальной собственности носит межотраслевой характер. Оно включает в себя не только нормы гражданского права, но и других отраслей права – конституционного, административного, финансового.

Например, в ч. 1 ст. 130 Конституции РФ говорится, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Статья 49 Закона о местном самоуправлении предусматривает, что экономическую основу местного самоуправления составляют находящиеся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.

Право муниципальной собственности в субъективном смысле – это юридически обеспеченная возможность субъектов муниципальных образований владеть,

пользоваться и распоряжаться принадлежащим им конкретным имуществом в пределах, установленных законом

Содержанием права муниципальной собственности являются правомочия собственника по владению, пользованию и распоряжению имуществом. Свои правомочия собственник осуществляет в соответствии с законом, не нарушая прав и законных интересов других физических и юридических лиц, а также государства в целом. Поскольку органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, постольку осуществление правомочий собственника муниципального образования органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается, за исключением случаев, предусмотренных в п. 3 ст. 125 ГК.

Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству (ч. 2 ст. 132 Конституции РФ).

1.2 Субъект права муниципальной собственности

В субъективном смысле право муниципальной собственности определяется через содержательную сторону субъективного права и присущих ему признаков.

Как уже отмечалось выше, право муниципальной собственности характеризуется только ему присущими специфическими особенностями. Если говорить о преобладающем методе правового регулирования отношений муниципальной собственности, то это императивный метод. Определяется это публичным характером нормативных правовых актов, регламентирующих отношения в сфере управления муниципальной собственностью. Так, нормы предписания содержатся в Бюджетном кодексе Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 27.12.2019) в отношении регулирования деятельность учреждений, посредством которых муниципальные образования реализуют полномочия по управлению муниципальной собственностью, в Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» от 07.02.2011 № 6-ФЗ (последняя редакция), который определяет основы правового статуса, принципы и полномочия контрольно-счетных органов муниципальных образований.

В главе 7 федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальным образованиям предоставлена возможность на местном уровне издавать муниципальные правовые акты и тем самым осуществлять правовое регулирование.

Согласно ст. 43 данного закона в систему муниципальных правовых актов входят устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме, правовые акты представительного органа, главы муниципального образования, местной администрации и иных органов и

должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом соответствующего муниципального образования.

Таким образом, в систему нормативно-правовых актов, регулирующих имущественные отношения в сфере управления муниципальной собственностью, входят правовые акты федерального уровня, уровня субъектов федерации и муниципальные правовые акты. Но стоит отметить, что в нормативных правовых актах независимо от того относятся они к актам публичного или частного права, преобладает императивный метод над диспозитивным, в том числе в случаях, когда муниципалитет выступает в роли субъекта имущественных отношений.

В Статье 2 ГК РФ приводится закрытый перечень субъектов гражданского правоотношения. К субъектам права собственности вместе с гражданами и юридическими лицами отнесены и муниципальные образования. В развитие данной нормы в ст. 124 ГК РФ устанавливаются равные начала для муниципальных образований с иными субъектами права. Соответственно на них и распространяются правила, определяющие участие юридических лиц в гражданских правоотношениях.

Как уже отмечалось выше, в Конституции РФ и ГК РФ признаются и в равной мере защищаются частная, государственная и муниципальная формы собственности.

В п.1 ст. 215 ГК РФ содержится норма определяющая, что, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям имущество, является муниципальной собственностью. Права собственника от имени муниципального образования осуществляют органы местного самоуправления.

В ст. 130 Конституции РФ за местным самоуправлением признается право самостоятельно владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью. Глава 8 ст. 51 Федерального Закона о местном самоуправлении также определяет право органов местного самоуправления от

имени муниципального образования самостоятельно владеть, пользоваться и распоряжается муниципальным имуществом.

Таким образом, в Российском законодательстве четко определено, что имущество может находиться в собственности муниципальных образований, при этом права собственника осуществляют органы местного самоуправления. Проведенный нами анализ показал, что в гражданском праве дискуссионным остается вопрос относительно собственника муниципального имущества. Существуют следующие позиции относительно собственника муниципального имущества: муниципальные образования, органы муниципального образования или население соответствующего муниципального образования.

Сравнительная характеристика точек зрения относительно собственника муниципального имущества представлена в таблице 1.

Законодатель в указанной норме ст. 130 Конституции определяет, что местное самоуправление призвано обеспечивать самостоятельное решение населением вопросов местного значения, но это не говорит о факте признания местного самоуправления субъектом права муниципальной собственности.

Данный вопрос остается дискуссионным не только в научной литературе. Так, в разных нормативных правовых актах данный вопрос отражается по-разному. В ст. 11 Земельного Кодекса Российской Федерации установлено, что управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности осуществляется органами местного самоуправления. При этом в статьях 9 и 10 в определено, что в качестве субъектов, осуществляющих аналогичные права, называют соответственно Российскую Федерацию и субъекты Российской Федерации. А в отношении земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, таким субъектом определены органы местного самоуправления, а не сами муниципальные образования.

Если обратиться к Водному Кодексу Российской Федерации, то в статье 7 четко определено, что участниками водных правоотношений являются Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные

образования, физические лица, юридические лица. Таким образом, субъектами права муниципальной собственности названы муниципальные образования, от имени которых органы местного самоуправления лишь выступают в пределах предоставленных полномочий. На наш взгляд, аналогичное определение должно быть установлено и в нормах ЗК РФ.

Фактически полномочия собственника, по мнению А.А. Хорева, признаются только за органами местного самоуправления, но де-юре собственником они не считаются. Все это косвенно означает предоставление местному самоуправлению правомочий собственника⁴.

Ерошкин А. К. считает, что субъектами права муниципальной собственности являются муниципальные образования. От их имени в гражданском обороте правомочия могут осуществлять те или иные органы в соответствии со своей компетенцией⁵.

Аналогичного мнения придерживаются Чердакова Л.А., Зарубаева Е.Ю. подчеркивая, что субъектом права муниципальной собственности является само муниципальное образование, а вот субъектом осуществления этого права являются либо органы местного самоуправления, либо юридические лица, созданные публичным собственником⁶.

Несколько иной позиции придерживаются Сюпова М. С., Бондаренко Н. А., по их мнению, основным субъектом муниципальной собственности является местное сообщество, которое, не имея технической и организационной возможности осуществлять управление муниципальной собственностью непосредственно, передает свои полномочия органам местного самоуправления и потому является «номинальным» собственником⁷. «Реальным» собственником выступают социальные институты в лице представительных органов власти, которые осуществляют распоряжение муниципальной

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

⁵ Ерошкин А. К. Проблемы управления муниципальной собственностью в Российской Федерации // Молодой ученый. – 2015. – №9. – С. 603-606.

⁶ Чердакова Л.А., Зарубаева Е.Ю. Управление в сфере муниципальной собственности: теоретико-правовые аспекты// Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2019. – № 2. – С. 9-12

⁷ Сюпова М. С., Бондаренко Н. А. Исследование специфических особенностей муниципальной собственности// Ученые записки ТОГУ. – 2016. – Т. 7. – № 4. – С. 172-178.

собственностью, передавая функцию управления ее использованием исполнительным органам власти, которые формируются из профессиональных управленцев в конкретных областях хозяйствования.

Подобная позиция прослеживается и в работах А.М. Цирина, в которых отмечается, что именно жители поселения в целом выступают в роли собственника первого уровня муниципальной собственности, а выборные органы и должностные лица являются субъектами права муниципальной собственности второго уровня⁸.

Если рассмотреть позицию С.А. Сосна⁹ по данному вопросу, то автор полагает, что существует необходимость введения двойной конструкции государственной собственности. Она заключается в том, что государство выступает в роли субъекта права собственности в частноправовых отношениях (правилам гражданского оборота) и именует такую собственность частноправовой. Автор выделяет в отдельную группу имущество являющееся общественным достоянием (например, дороги, водохранилища, улицы и др.) и оно, по его мнению, может находиться только в сфере общественного пользования. В отношении этих объектов субъектом права собственности является общество в целом. Автор подчёркивает, что общество не может самостоятельно управлять ими и эта функция передается государству.

Аналогично эта концепция может быть применена к определению субъекта права муниципальной собственности. Но на наш взгляд, ее использование не целесообразно, поскольку она представляет собой скорее идеализированную теоретическую модель, которая не может быть практически реализована.

Тем не менее, существуют и другие подобные концепции. Так В.П. Мозолин предлагал ввести в содержание Конституции РФ новую форму собственности – всенародное достояние¹⁰. По мнению автора, данная

⁸ Цирин А.М. Субъекты права муниципальной собственности в Российской Федерации // Современное право. 2006. -№ 7.- С. 82.

⁹ Сосна С.А. О концепции общественного достояния // Государство и право. 1996. №2. С.55-64

¹⁰ Мозолин В.П. Модернизация права собственности в экономическом измерении// Журнал российского права. -2011.- № 1. С. 29-30.

законотворческая инициатива необходима, поскольку существует необходимость создания общественных фондов потребления, которые будут за счет доходов от использования природных ресурсов и затем будут перенаправлены на удовлетворение общественных потребностей (образование, наука, медицина и др.). При этом В.П. Мозолин предполагает создание общественного органа, который будет осуществлять функции по управлению и распоряжению имуществом, отнесенным к данной категории.

Н.А. Модин также предполагает, что население муниципального образования может выступать в качестве субъекта гражданского права в силу закона¹¹. При этом он отсылает к статье 8 ГК РФ, которая определяет Гражданские права и обязанности возникают из оснований, предусмотренных законом и иными правовыми актами, а также из действий граждан и юридических лиц. Н.А. Модин подчеркивает, что для наделения населения правами по распоряжению муниципальным имуществом, необходимо создать муниципальную организацию, которая позволит населению участвовать в гражданских правоотношениях. Но в данном случае возникают вопросы, связанные с определением правосубъектности населения и обеспечения равенства всех заинтересованных лиц в данном процессе.

А.М. Цирин также рассматривает население муниципального образования «в роли собственника первого уровня», но конкретизирует, что именно выборные органы и должностные лица являются субъектами права муниципальной собственности «второго уровня»¹². А.М. Цирин считает, что положения ст. 130 Конституции РФ и предусмотренные законодательно формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления дают основания полагать, что субъект права муниципальной собственности – население.

¹¹ Модин Н.А. Возможно ли участие населения муниципального образования в управлении муниципальной собственностью // Современное право.-2009.- № 7.-С.25.

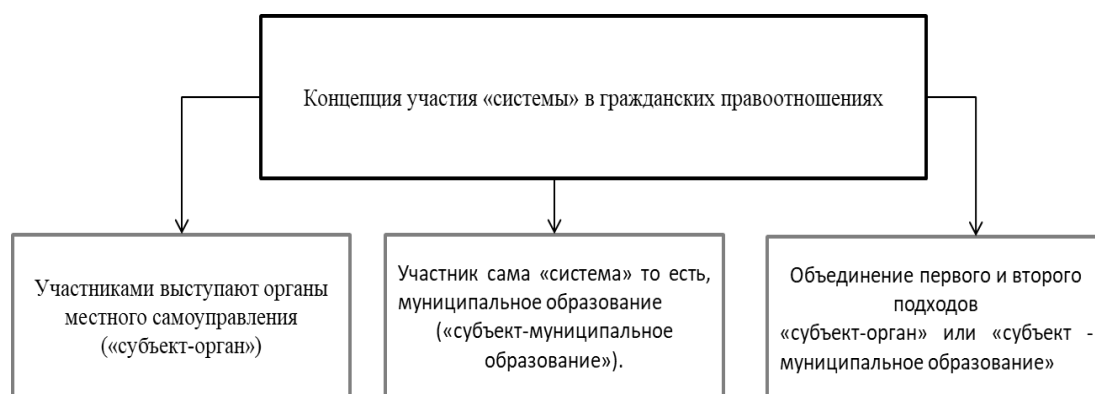
¹² Цирин А.М. Субъекты права муниципальной собственности в Российской Федерации // Современное право. 2006. -№ 7.- С. 82.

Ссылаясь на ст. 1 Закона о местном самоуправлении С.Г. Соловьев говорит о принадлежности права муниципальной собственности населению муниципального образования¹³. Но поскольку она принадлежит всем, следовательно конкретно – никому. Отсюда и вытекает неэффективность управления ею.

Если рассматривать концепцию об участии «системы» в гражданских правоотношениях, которая прослеживается в работах М.И. Брагинского¹⁴, В.К. Мамутова¹⁵, Н.И. Коняева¹⁶, то можно выделить три модели участия публичного образования в гражданском правоотношении. Данные модели представлены на рисунке 1.

Если рассматривать гражданское законодательство РФ, то стоит говорить применении третьей модели, в которой именно органы местного самоуправления имеют гражданско-правовой статус юридического лица и соответственно участвуют в гражданских правоотношениях от имени муниципального образования.

Но как орган юридического лица не может существовать в отрыве от него, так и органы местного самоуправления неразрывно связаны с муниципальным образованием. Соответственно наделение правами и обязанностями одного субъекта от имени другого возможно лишь в случае, если они различны.



¹³ Соловьев С.Г. К вопросу об управлении имуществом муниципального образования// Современное право.-2008.-№4.С. 41-45.

¹⁴ Брагинский М.И. Участие Советского государства в гражданских правоотношениях. М., 1981.

¹⁵ Мамутов В.К. Компетенция государственных органов в решении хозяйственных вопросов. М., 1964

¹⁶ Коняев Н.И. Правосубъектность хозяйственных систем // Советское государство и право. 1978. No 2.С. 86-94

Рисунок 1 – Модели участия публичного образования в гражданских правоотношениях

Субъектом гражданского правоотношения может быть как само муниципальное образование, так и его органы.

Но ГК РФ не позволяет органам муниципального образования выступать от своего имени, а это означает, что единственным субъектом права муниципальной собственности признается само муниципальное образование.

Таким образом, в научной литературе существуют различия в определении и понимании субъекта права муниципальной собственности. Во многом это связано с тем, что с отсутствием содержательных признаков муниципального образования в Законе о местном самоуправлении.

Таким образом, Закон о местном самоуправлении не дает определения муниципальному образованию, указывая лишь на то, в какой форме оно может существовать. Решение обозначенной проблемы видится нам в следующем. Муниципальное образование может являться субъектом многих отраслей права: конституционного, муниципального, гражданского права.

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

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.

1.3 Объекты права муниципальной собственности

К объектам конституционно-правовых отношений можно отнести местное самоуправление, имущественные и неимущественные блага, поведение людей, действия органов местного самоуправления, общественных объединений. В качестве одного из самостоятельных видов объектов конституционно-правовых отношений выделяют имущественные и неимущественные блага.

Как мы выше отмечали, особенностью оборота муниципальной собственности является ее публичный характер. Именно муниципальное имущество представляет собой основу независимости и самостоятельности органов местного самоуправления и проводимой ими муниципальной политики.

В соответствии со статьей 50 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в собственности муниципальных образований может находиться:

- 1) имущество, предназначенное для решения установленных настоящим вопросов местного значения;
- 2) имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также имущество, предназначенное для осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления,
- 3) имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования;

4) имущество, необходимое для разрешения вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами и которые не отнесены к вопросам местного значения;

5) имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения.

Муниципальное имущество в зависимости от его назначения может быть разделено на две основные группы (рисунок 2.)



Рисунок 2 – Группы муниципального имущества, в зависимости от его назначения

Имущество, позволяющее вести хозяйственную деятельность закрепляется за муниципальными предприятиями и учреждениями на правах хозяйственного ведения или оперативного управления. Имущество второй группы составляет казну муниципальных образований. Правомочия по распоряжению муниципальным имуществом реализуют органы местного самоуправления от имени муниципального образования. Они владеют, пользуются, распоряжаются муниципальным имуществом.

В соответствии с законом они вправе передавать муниципальное имущество во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам власти, продавать и совершать иные сделки. Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 21.12.2001 № 178-ФЗ определяет, что органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют функции по продаже соответственно государственного и муниципального имущества, а также своими решениями поручают юридическим лицам, организовывать от имени

собственника в установленном порядке продажу приватизируемого имущества, находящегося в собственности субъектов Российской Федерации или муниципальных образований, и (или) осуществлять функции продавца такого имущества. Доходы, полученные от приватизации объектов муниципальной собственности, поступают в полном объеме в местный бюджет.

Сложившаяся правоприменительная практика закрепляет отказ от установления закрытого перечня имущества, которое может находиться в собственности муниципальных образований. Объекты муниципальной собственности (их конкретный перечень) в определенной степени зависят от вида и специфики муниципального образования. Законодатель однозначно закрепляет норму, что объекты, находящиеся в муниципальной собственности, должны служить интересам социально-экономического развития муниципального образования, в том числе:

- получения налоговых доходов в бюджет муниципалитета;
- развития потенциала муниципального образования;
- решения вопросов местного значения, которые отнесены к компетенции муниципальных образований.

При этом органы местного самоуправления вправе самостоятельно решать, какие объекты муниципальной собственности необходимы им для решения соответствующего круга вопросов местного значения.

Так, в соответствии со ст. 58 Устав города Новосибирска зарегистрированного в Управлении Минюста России по Сибирскому федеральному округу 10 августа 2007 г. № RU543030002007001 (ред. от 19.06.2019 № 810) в собственности города Новосибирска может находиться:

- 1) имущество, предназначенное для решения установленных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросов местного значения;
- 2) имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления

города Новосибирска, в случаях, установленных федеральными законами и законами Новосибирской области;

3) имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления города Новосибирска и должностных лиц местного самоуправления города Новосибирска, муниципальных служащих, работников муниципальных унитарных предприятий и муниципальных учреждений в соответствии с нормативными правовыми решениями Совета депутатов города Новосибирска;

4) имущество, необходимое для решения вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления города Новосибирска федеральными законами и которые не отнесены к вопросам местного значения;

5) имущество, предназначенное для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения города Новосибирска в соответствии с частями 1 и 1.1 статьи 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

К вопросам местного значения города Новосибирска статья 9 среди прочих относит «владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности города Новосибирска».

В юридической литературе прослеживается мнение, что муниципальная казна не входит в состав муниципального имущества. Законодательно сам термин «муниципальная казна» нигде не определен. Хотя согласно ст. 215 ГК РФ средства местного бюджета составляют муниципальную казну соответствующего городского, сельского поселения или другого муниципального образования, как иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями.

Поскольку муниципальные образования могут передавать имущество муниципальным предприятиям и учреждениям, то вопрос деления имущественной ответственности между муниципальным образованием и созданными им юридическими лицами.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что законодатель оперирует понятиями «находящееся в муниципальной собственности имущество», «муниципальное имущество». Экономическую основу местного самоуправления составляет находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований как установлено ст. 49 Закона о местном самоуправлении.

Сопоставление между собой положения ст. 215 ГК РФ, которая говорит, что средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляют муниципальную казну соответствующего городского, сельского поселения или другого муниципального образования и ст. 49 Закона о местном самоуправлении можно обнаружить ряд несоответствий. Так, ст. 215 ГК РФ фактически делит все муниципальное имущество на две категории: имущество, закрепленное за предприятиями и учреждениями и не закрепленное за ними, в том числе средства местного бюджета. Последняя группа имущества составляет казну муниципального образования.

Напротив, ст. 49 Закона о местном самоуправлении, определяя экономическую основу местного самоуправления, выводит такую категорию как «средства местного бюджета», что ставит вопрос о вхождении средств местных бюджетов в состав муниципального имущества.

Соответственно, мы можем сделать вывод, что термин «муниципальное имущество» требует толкования в каждом конкретном случае, исходя из норм того или иного законодательного акта.

2 СПОСОБЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ОБРАЗОВАНИЯМИ

2.1 Осуществление права собственности муниципальными образованиями посредством деятельности муниципальных предприятий и учреждений

Содержание права муниципальной собственности определяется его назначением, которое состоит в обеспечении нужд муниципальных образований через удовлетворение потребностей населения муниципалитета. Оно определяет способ его осуществления, который проявляется в совершении юридически значимых действий муниципальных образований.

В осуществлении права собственности муниципалитетами можно выделить общие и специальные признаки их осуществления, представленные в таблице 3.

Таблица 3 – Общие и специальные признаки осуществления права собственности муниципалитетами

Признаки осуществления права собственности муниципальными образованиями	Состав признака
общие признаки	- возможно лишь путем правомерных действий органов местного самоуправления и (или) муниципальных юридических лиц; - муниципальные образования, реализуют то поведение, которое для них предписано нормами права; - конечный результат - удовлетворение интересов муниципального образования.
специальные признаки	- свойственные реализации данного права.

В соответствии с п. 2 ст. 124 ГК РФ муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений - гражданами и юридическими лицами. В п. 1 ст. 9 ГК РФ определён, что граждане и

юридические лица по своему усмотрению осуществляют принадлежащие им гражданские права.

Кроме того, согласно ст. 51 Закона о местном самоуправлении органы местного самоуправления обладают правом самостоятельно осуществлять правомочия владения, пользования и распоряжения имуществом от имени муниципального образования.

Вышесказанное позволяет нам сделать вывод, что объем и способы реализации субъективных прав муниципального образования должны определяться им как субъектом этих прав по собственному усмотрению, т.е. муниципальное образование самостоятельно принимают решение о юридической судьбе муниципального имущества.

Но для муниципалитетов реализация правомочий собственника это не только право, а даже в-первую очередь, обязанность, которая осуществляется в публичных интересах.

Как отмечалось в первой главе, субъектами права муниципальной собственности являются муниципальные образования, которые являются самостоятельными участниками имущественных отношений, а вот осуществляют эти права органы местного самоуправления и муниципальные предприятия, учреждения.

Законодатель наделяет муниципальные образования правом создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для реализации правомочий собственника. Создаваемые предприятия и учреждения являются самостоятельными субъектами гражданского права.

Статья 294 ГК РФ закрепляет норму в соответствии, с которой государственное или муниципальное унитарное предприятие, которому имущество принадлежит на праве хозяйственного ведения, владеет, пользуется и распоряжается этим имуществом, но с определенными ограничениями.

В статье 296 ГК РФ определено, что учреждение и казенное предприятие, за которыми имущество закреплено на праве оперативного управления,

владеют, пользуются этим имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, назначением этого имущества и, если иное не установлено законом, распоряжаются этим имуществом с согласия собственника этого имущества.

При таком положении дел важно четко определить границы тех прав, в соответствии с которыми 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.

Законодатель защищает как права самого собственника, так и созданных им юридических лиц.

Рассмотрим примеры из судебной практики. Так, согласно делу № А66-8426/2019 Арбитражного суда Тверской области¹⁷. Заместитель прокурора Тверской области обратился в Арбитражный суд Тверской области с иском к муниципальному унитарному предприятию «Фировское жилищно-коммунальное хозяйство» (далее – Предприятие) и администрации Фировского района Тверской области (далее – Администрация) о признании недействительным пункта 4.1 договора о закреплении муниципального имущества на праве хозяйственного ведения за муниципальным унитарным предприятием от 13.04.2018.

Прокуратурой Фировского района Тверской области на основании решения от 08.04.2019 №47в период с 09.04.2019 по 19.04.2019 проведена проверка исполнения МУП «Фировское жилищно-коммунальное хозяйство» (далее - МУП «Фировское ЖКХ») федерального законодательства при заключении контрактов (договоров) при передаче муниципального имущества на праве хозяйственного ведения.

¹⁷ Дело № А66-8426/2019 Арбитражного суда Тверской области [Электронный ресурс]// Сайт Судебные и нормативные акты РФ. - Режим доступа: <https://sudact.ru/arbitral/doc/2JwBZsn73rVR/>(дата обращения 15.11.2022)

Установлено, что 13.04.2018 между Муниципальным образованием «Фировский район» в лице администрации Фировского района и МУП «Фировское ЖКХ» заключен договор о закреплении муниципального имущества на праве хозяйственного ведения за муниципальным унитарным предприятием (далее - договор).

Согласно Приложению 1 к данному договору за МУП «Фировское ЖКХ» на праве хозяйственного ведения закреплено следующее муниципальное имущество: здания котельных (п. Фирово, ул. Советская, ул. Больничный Городок), теплотрасса, оборудование котельных.

В соответствии с п. 2.1 договора предприятие владеет, пользуется и распоряжается закрепленным за ним муниципальным имуществом на праве хозяйственного ведения в соответствии с назначением имущества, целями деятельности предприятия, а также в соответствии с действующим законодательством РФ, Уставом предприятия.

Пунктом 4.1 договора предусмотрено, что собственник вправе изъять у предприятия полностью или частично, закрепленное за предприятием муниципальное имущество в следующих случаях: при ликвидации или реорганизации предприятия без установления правопреемства, при использовании имущества не по его назначению, при обращении предприятия об изъятии принятого имущества, в иных случаях согласно законодательству РФ.

Данные условия договора противоречат требованиям Гражданского кодекса Российской Федерации и нормам Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», в связи с чем, является недействительным (ничтожным) на основании ст. 168 Гражданского кодекса Российской Федерации.

В целях устранения выявленных нарушений прокурором района в адрес директора МУП «Фировское ЖКХ» 10.04.2019 вынесено представление №406-2019, которое 22.04.2019 рассмотрено и отклонено Предприятием.

Решение от 23 сентября 2019 г. по делу № А66-8426/2019 Арбитражный суд Тверской области (АС Тверской области) Руководствуясь ст. ст. 110, 156, 167- 170 Арбитражного процессуального Кодекса РФ, суд Решил: признать недействительным пункт 4.1 договора от 13.04.18г. о закреплении муниципального недвижимого имущества на праве хозяйственного ведения за муниципальным унитарным предприятием, заключенного между Муниципальным унитарным предприятием «Фировское жилищно-коммунальное хозяйство» и Муниципальным образованием «Фировский район» в лице Администрации Фировского района Тверской области с момента заключения договора.

Законодатель при использовании муниципальной собственности защищает права самих юридических лиц, которым передано муниципальное имущество на права оперативного управления и хозяйственного ведения.

Так, например, первый заместитель прокурора Алтайского края, в защиту прав неопределенного круга лиц и охраняемых законом интересов общества и государства, публичного образования – Баевский район Алтайского края в лице администрации Баевского района Алтайского края, с. Баево, обратился в Арбитражный суд Алтайского края с исковым заявлением к администрации Баевского района Алтайского края, с. Баево, к муниципальному унитарному предприятию "Транспортно-эксплуатационное обслуживание" муниципального образования Баевский район Алтайского края, с. Баево, к муниципальному унитарному предприятию "Тепловик" муниципального образования Баевский район Алтайского края, с. Баево, со следующими требованиями¹⁸:

– признать недействительной сделку по изъятию имущества из хозяйственного ведения муниципального унитарного предприятия «Транспортно-эксплуатационное обслуживание» муниципального образования Баевский район Алтайского края, оформленную постановлением администрации Баевского района Алтайского края от 03.08.2015 № 463/1.

¹⁸ Дело № А03-3724/2017 Арбитражного суда Алтайского края [Электронный ресурс]// Сайт Арбитражного суда Алтайского края. - [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://altai-krai.arbitr.ru/>, свободный

– признать недействительным договор о закреплении муниципального имущества на праве хозяйственного ведения за муниципальным унитарным предприятием «Тепловик» муниципального образования Баевский район Алтайского края, заключенный 15.06.2016 между администрацией Баевского района Алтайского края и муниципальным унитарным предприятием «Тепловик» муниципального образования Баевский район Алтайского края.

– применить последствия недействительности ничтожной сделки - договора о закреплении муниципального имущества на праве хозяйственного ведения за муниципальным унитарным предприятием «Тепловик» муниципального образования Баевский район Алтайского края, заключенного 15.06.2016 между администрацией Баевского района Алтайского края и муниципальным унитарным предприятием «Тепловик» муниципального образования Баевский район Алтайского края, обязав муниципальное унитарное предприятие «Тепловик» муниципального образования Баевский район Алтайского края возвратить администрации Баевского района Алтайского края муниципальное имущество.

Перечень прав собственника имущества, находящегося в хозяйственном ведении государственного (муниципального) предприятия, содержится в пункте 1 статьи 295 Гражданского кодекса Российской Федерации и в статье 20 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (далее - Закон № 161-ФЗ), которые не предоставляют собственнику имущества, переданного унитарному предприятию на праве хозяйственного ведения, права изымать у него указанное имущество.

Право хозяйственного ведения имуществом, согласно пункту 3 статьи 299 Гражданского кодекса Российской Федерации, прекращается по основаниям и в порядке, предусмотренным ГК РФ, другими законами и иными правовыми актами для прекращения права собственности, а также в случаях правомерного изъятия имущества у предприятия или учреждения по решению собственника.

Из содержания указанных норм не следует, что собственник имущества может изъять у предприятия имущество, переданное ему на праве хозяйственного ведения.

В соответствии с разъяснениями, данными в абзаце третьем пункта 5 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29.04.2010 № 10/22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» (далее - Постановление № 10/22), собственник, передав во владение унитарному предприятию имущество, не вправе распоряжаться этим имуществом независимо от наличия или отсутствия согласия такого предприятия¹⁹.

Пунктом 40 совместного Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 01.07.1996 № 6/8 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» также предусмотрено, что при разрешении споров необходимо учитывать, что собственник (управомоченный им орган) не наделен правом изымать, передавать в аренду либо иным образом распоряжаться имуществом, находящимся в хозяйственном ведении государственного (муниципального) предприятия. Акты государственных органов и органов местного самоуправления по распоряжению имуществом, принадлежащим государственным (муниципальным) предприятиям на праве хозяйственного ведения, по требованиям этих предприятий должны признаваться недействительными.

Таким образом, ни положения Гражданского кодекса Российской Федерации, ни нормы Закона № 161-ФЗ не предоставляют собственнику

¹⁹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 29 апреля 2010 г. N 10/22 "О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав" (с изменениями и дополнениями) // Вестник Высшего Арбитражного суда Российской Федерации.-2018.-№6.

имущества унитарного предприятия, образованного на праве хозяйственного ведения, право изымать у него это имущество.

Аналогичная правовая позиция изложена в постановлениях Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 18.11.2008 № 10984/08 и от 02.02.2010 № 12566/09²⁰.

В данном же случае основанием для изъятия послужило заявление руководителя предприятия об изъятии имущества.

При этом на момент изъятия имущества предприятие осуществляло свою деятельность, у администрации отсутствовали правомерные основания для изъятия имущества. Как следствие, такое изъятие повлекло за собой фактическое прекращение деятельности муниципального унитарного предприятия «Транспортно-эксплуатационное обслуживание» муниципального образования Баевский район Алтайского края и отсутствие возможности исполнять свои обязательства в полном объеме.

Руководствуясь статьями 110, 167, 170 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, арбитражный суд решил: Признать недействительной сделку по изъятию имущества из хозяйственного ведения муниципального унитарного предприятия «Транспортно-эксплуатационное обслуживание» муниципального образования Баевский район Алтайского края, оформленную постановлением администрации Баевского района Алтайского края от 03.08.2015 № 463/1.

Признать недействительным договор о закреплении муниципального имущества на праве хозяйственного ведения за муниципальным унитарным предприятием «Тепловик» муниципального образования Баевский район Алтайского края, заключенный 15.06.2016 между администрацией Баевского района Алтайского края и муниципальным унитарным предприятием «Тепловик» муниципального образования Баевский район Алтайского края.

²⁰ Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 18 ноября 2008 г. № 10984/08 - [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.vsrfr.ru/stor_pdf_ec.php?id=1429988 (дата обращения 22.12.2022)

Перечень прав собственника на имущество унитарного предприятия приведен в статье 20 Федерального закона от 14 ноября 2002 года №161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (ред. от 27.12.2019 № 485-ФЗ).

Данный перечень является открытым, а названные в нем права можно разделить на группы:

- права по определению правового положения унитарного предприятия как участника гражданского оборота (право принятия решения о создании унитарного предприятия, определения цели, предмета и вида деятельности унитарного предприятия, право утверждать его устав и вносить изменения в него, право формировать уставный фонд, право принимать решения о реорганизации и ликвидации унитарного предприятия и другое);
- права, связанные с управлением унитарным предприятием (право назначать на должность руководителя унитарного предприятия, согласовывать прием на работу главного бухгалтера, утверждать показатели экономической эффективности и другие);
- права, связанные с осуществлением общего контроля за хозяйственной деятельностью унитарного предприятия (право утверждать бухгалтерскую отчетность и отчеты унитарного предприятия, осуществлять контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего юридическому лицу имущества, давать согласие на совершение отдельных категорий сделок, принимать решение о проведении аудиторских проверок).
- собственнику принадлежат имущественные права в отношении созданного унитарного предприятия (право на получение части прибыли от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении унитарного предприятия).

Обратимся к Определению Верховного Суда РФ от 24.10.2016 N 306-ЭС16-13388 по делу N А57-18020/2015. муниципальное бюджетное учреждение "Служба благоустройства города" (далее - Учреждение) обратилось в Арбитражный суд Саратовской области с заявлением к муниципальному

унитарному предприятию "Городские дороги плюс" (далее - Предприятие) о признании отсутствующим права хозяйственного ведения, зарегистрированного за Предприятием на объект нежилого фонда²¹. Решением Арбитражного суда Саратовской области от 02.12.2015, оставленным без изменения постановлением Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 05.02.2016 и постановлением Арбитражного суда Поволжского округа от 14.06.2016, в удовлетворении требований отказано.

Как следует из обжалуемых актов, Распоряжением комитета от 30.10.2008 N 1357-р за Предприятием закреплены на праве хозяйственного ведения объекты нежилого фонда расположенные по адресу: г. Саратов, ул. Орджоникидзе, д. 12б.

Между Комитетом и Предприятием заключен контракт от 09.02.2009 N 356 на право хозяйственного ведения на объект нежилого фонда площадью 256,9 кв. м по адресу: г. Саратов, ул. Орджоникидзе, д. 12б, литера АА1. Срок действия контракта на право хозяйственного ведения не ограничен

На основании распоряжения Комитета от 23.06.2014 N 2072-р из хозяйственного ведения предприятия изъяты объекты нежилого фонда, расположенные по адресу: г. Саратов, ул. Орджоникидзе, д. 12б, в том числе объект площадью 256,9 кв. м и закреплены на праве оперативного управления за учреждением.

Учреждение обратилось в Управление с заявлением о регистрации права оперативного управления на нежилое помещение площадью 256,9 кв. м. Регистрация приостановлена в связи с наличием постановления Волжского РОСП от 13.08.2014 о наложении запрета на совершение регистрационных действий, действий по исключению из реестра в отношении спорного объекта недвижимости.

²¹ Дело № А57-6255/2014 Двенадцатого арбитражного апелляционного суда. - [Электронный ресурс] // Сайт Судебные и нормативные акты РФ. Режим доступа: <https://sudact.ru/arbitral/doc/gMORDqiH9b4/>, свободный (дата обращения 2.12.2022)

Определением Арбитражного суда Саратовской области от 12.02.2015 по делу N А57-6255/2014 предприятие признано несостоятельным (банкротом), введена процедура наблюдения.

Истец, ссылаясь на отсутствие у него возможности оформления права оперативного управления на объект недвижимости и получения свидетельства о государственной регистрации права на него во внесудебном порядке, запись в реестре о государственной регистрации права хозяйственного ведения за предприятием на спорный объект не может носить правоподтверждающий характер, ввиду фактического прекращения данного права, обратился в арбитражный суд с настоящим иском.

Суды трех инстанций, отказывали в удовлетворении заявленных требований.

В пункте 1 статьи 20 Федерального закона от 14.11.2002 N 161-ФЗ "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях" (далее - Закон N 161-ФЗ) перечислены полномочия собственника имущества унитарного предприятия, в перечень которых не включено, за исключением казенных предприятий, право изымать, а также иным образом распоряжаться находящимся в хозяйственном ведении предприятия имуществом.

Добровольный отказ предприятия от имущества, закрепленного за ним на праве хозяйственного ведения, не допускается в силу положений пункта 3 статьи 18 Федерального закона от 14.11.2002 N 161-ФЗ, который прямо обязывает предприятие распоряжаться своим имуществом только в пределах, не лишающих его возможности осуществлять деятельность, цели, предмет, виды которой определены уставом.

Таким образом, суды обоснованно исходили из того, что ни положения ГК РФ, ни нормы Закона № 161-ФЗ не предоставляют собственнику имущества, образованного на праве хозяйственного ведения, право изымать у него это имущество.

Кроме того, после возбуждения производства по делу о банкротстве должника — ответчика, собственник имущества утрачивает свои права в

отношении такого предприятия и его имущества в силу части 2 статьи 126 Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ "О несостоятельности (банкротстве)", запрет на изъятие имущества унитарного предприятия его собственником прямо установлен статьей 63 указанного Закона.

Ссылаясь на положения статей 1, 11, 12 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункт 1 статьи 2 Федерального закона от 21.07.1997 N 122-ФЗ, разъяснения, содержащиеся в пункте 52 постановления Пленума от 29.04.2010 № 10/22, и в пункта 12 информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 15.01.2013 N 153 «Обзор судебной практики по некоторым вопросам защиты прав собственника от нарушений, не связанных с лишением владения» суды правомерно указали, что иск о признании права или обременения отсутствующим является исключительным способом защиты, который подлежит применению лишь тогда, когда нарушенное право не может быть защищено посредством предъявления специальных исков, предусмотренных действующим законодательством.

При этом правом на такой иск обладает только владеющий собственник недвижимости, право которого зарегистрировано в реестре.

Удовлетворение требований лица, не владеющего спорным имуществом, не способно повлечь реальное восстановление его прав, что является самостоятельным основанием для отказа в иске.

Учитывая, что за истцом право оперативного управления в ЕГРП на спорное имущество не зарегистрировано, суды пришли к правильному выводу о том, что в данном случае удовлетворение требования о признании отсутствующим права хозяйственного ведения ответчика не способно повлечь восстановление прав истца, и отказали в иске.

Доводы заявителя жалобы не подтверждают существенных нарушений норм материального и (или) процессуального права, повлиявших на исход дела.

Учитывая изложенное и руководствуясь статьями 291.1, 291.6 и 291.8 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, судья

Верховного Суда Российской Федерации определил: отказать в передаче кассационной жалобы администрации муниципального образования «Город Саратов» для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

Имущество унитарного предприятия после его ликвидации подлежит передаче учредителю-собственнику.

Право учредителя унитарного предприятия получить обратно переданное унитарному предприятию имущество после ликвидации последнего весьма близко к праву на ликвидационную квоту, которым обладают учредители коммерческих организаций. Аналогичные группы прав учредителя-собственника можно выделить в отношении созданного им учреждения, с той лишь разницей, что законодателем учреждение, в отличие от унитарных предприятий, отнесено к группе некоммерческих организаций. Рассмотрим эти права на примере автономных учреждений. В соответствии со статьей 9 Федерального закона от 3 ноября 2006 года №174-ФЗ «Об автономных учреждениях» учредитель автономного учреждения утверждает его устав; рассматривает и одобряет предложения по созданию и ликвидации филиалов (представительств) учреждения; принимает решения о реорганизации и ликвидации учреждения, изменении его типа; утверждает передаточный акт и баланс; назначает ликвидационную комиссию и утверждает ликвидационные балансы; назначает руководителя автономного учреждения; одобряет сделки с имуществом учреждения; обладает иными правами. Кроме того, в соответствии пунктом 3 статьи 19 названного закона при ликвидации автономного учреждения его имущество, оставшееся после удовлетворения требований кредиторов, а также имущество, на которое не может быть обращено взыскание по обязательствам автономного учреждения, передается учредителю, то есть учредитель рассматриваемого юридического лица имеет право на ликвидационную квоту. Представляется, что рассматриваемые нами права не могут свидетельствовать о сохранении права собственности на имущественный комплекс созданных юридических лиц за их учредителями.

Статья 123.22. ГК РФ определяет, что государственное или муниципальное учреждение может быть казенным, бюджетным или автономным учреждением. Бюджетное учреждение отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом. По обязательствам бюджетного учреждения, связанным с причинением вреда гражданам, при недостаточности имущества учреждения, на которое может быть обращено взыскание, субсидиарную ответственность несет собственник имущества бюджетного учреждения.

Автономное учреждение отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным учреждением собственником этого имущества или приобретенных автономным учреждением за счет средств, выделенных собственником его имущества.

По обязательствам автономного учреждения, связанным с причинением вреда гражданам, также субсидиарную ответственность несет собственник имущества автономного учреждения.

Так, муниципальное бюджетное общеобразовательное учреждение «Средняя общеобразовательная школа № 53 с углубленным изучением отдельных предметов» обратилось в Арбитражный суд Алтайского края с исковым заявлением к Администрации 2 города Барнаула Алтайского края о признании права собственности на здание склада гаража, площадью 72,7 кв. м, построенный на земельном участке по адресу: г. Барнаул, проспект Космонавтов, 23, кадастровый номер 22:63:020310:9²².

Комитет по строительству, архитектуре и развитию города Администрации г. Барнаула в отзыве на заявление Комитета по управлению муниципальной собственностью города Барнаула указал, что земельный участок по адресу: г. Барнаул, пр. Космонавтов, 23 с кадастровым номером

²² Дело № А03-3724/2017 Арбитражного суда Алтайского края [Электронный ресурс]// Сайт Арбитражного суда Алтайского края. - Режим доступа: <https://altai-krai.arbitr.ru/> (дата обращения 18.01.2023)

22:63:020310:9 является собственностью публично-правового образования городской округ – город Барнаул Алтайского края, полномочия Комитета по управлению муниципальной собственностью города Барнаула на обращение в суд с иском о признании права муниципальной собственности на самовольную постройку вытекают из п. 2.1.10 Положения о комитете по управлению муниципальной собственностью города Барнаула, утвержденного решением Барнаульской городской Думы № 28 от 26.12.2008, в случае, если суд, с учетом заключения судебной строительно-технической экспертизы установит, что спорный объект возведен с соблюдением градостроительных, строительных норм и правил, а его сохранение не нарушает права и охраняемые законом интересы других лиц, не создает угрозу жизни и здоровью граждан, то исковые требования подлежат удовлетворению.

В ходе судебного заседания представитель истца уточняет исковые требования, просит признать за городским округом город Барнаул право собственности на объект недвижимости склада-гаража площадью 72,7 кв.м., построенный на земельном участке, принадлежащем истцу на праве оперативного управления.

Из искового заявления, пояснений представителя истца, материалов дела следует, что истец без получения необходимых разрешений на принадлежащем ему на праве постоянного (бессрочного) пользования земельном участке самовольно возвел здание склада-гаража. При этом разрешение на строительство и акт ввода указанного объекта в эксплуатацию у истца отсутствуют. Факт наличия спорного объекта подтверждается техническим планом здания, подготовленным кадастровым инженером филиала ФГУП «Ростехинвентаризация – Федеральное БТИ» по Алтайскому краю от 20.11.2014, а также кадастровым паспортом от 11.02.2016 № 22/16-92521, согласно которому площадь здания – 72,7 кв.м.

Полагая, что спорное здание не представляет угрозу жизни и здоровью граждан, истец, третье лицо на основании статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации обратились в арбитражный суд с настоящим иском. Суд

считает возможным удовлетворить заявленные требования по следующим основаниям. Учреждение и казенное предприятие, за которыми имущество закреплено на праве оперативного управления, владеют, пользуются этим имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, назначением этого имущества и, если иное не установлено законом, распоряжаются этим имуществом с согласия собственника этого имущества (пункт 1 статьи 296 ГК РФ). В силу пункта 2 статьи 299 ГК РФ плоды, продукция и доходы от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении или оперативном управлении унитарного предприятия или учреждения, а также имущество, приобретенное унитарным предприятием или учреждением по договору или иным основаниям, поступают в хозяйственное ведение или оперативное управление предприятия или учреждения в 5 порядке, установленном ГК РФ, другими законами и иными правовыми актами для приобретения права собственности.

Как установлено в абзаце 2 пункта 6 Постановления Пленума Верховного Суда РФ, Пленума ВАС РФ от 29.04.2010 N 10/22, если унитарное предприятие или учреждение обратилось в суд с иском о признании права хозяйственного ведения, оперативного управления или об истребовании имущества из чужого незаконного владения, суду необходимо установить, находится ли спорное имущество в государственной или муниципальной собственности, и привлечь к участию в деле собственника унитарного предприятия или учреждения. Полномочия Комитета по управлению муниципальной собственностью города Барнаула на обращение в суд с иском о признании права муниципальной собственности на самовольную постройку вытекают из п. 2.1.10 Положения о комитете по управлению муниципальной собственностью города Барнаула, утвержденного решением Барнаульской городской Думы № 28 от 26.12.2008, в соответствии с которым Комитет в пределах своей компетенции обращается в суд с заявлениями о признании права муниципальной собственности на бесхозные вещи и самовольные постройки, а также с иными заявлениями,

связанными с защитой интересов городского округа – города Барнаула Алтайского края.

Учитывая, что право оперативного управления является производным от права собственности, признание права оперативного управления истца на спорное имущество невозможно без признания права собственности за муниципальным образованием на это имущество, тогда как приобретаемое истцом в процессе своей деятельности имущество поступает в его оперативное управление и, как следствие, в муниципальную собственность, суд, пришел к выводу, что истцы заинтересованы во всех предъявленных по настоящему делу исковых требованиях и являются надлежащими истцами по данным исковым требованиям.

Согласно пункту 3 статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации право собственности на самовольную постройку может быть признано судом, а в предусмотренных законом случаях в ином установленном законом порядке за лицом, в собственности, пожизненном наследуемом владении, постоянном (бессрочном) пользовании которого находится земельный участок, на котором создана постройка, при одновременном соблюдении следующих условий: если в отношении земельного участка лицо, осуществившее постройку, имеет права, допускающие строительство на нем данного объекта; если на день обращения в суд постройка соответствует параметрам, установленным документацией по планировке территории, правилами землепользования и застройки, или обязательными требованиями к параметрам постройки, содержащимися в иных документах; если сохранение постройки не нарушает права и охраняемые законом интересы других лиц и не создает угрозу жизни и здоровью граждан.

Согласно правовой позиции Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, изложенной в абзаце 3 пункта 26 постановления от 29.04.2010 N 10/22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав», иск

о признании права собственности на самовольную постройку подлежит удовлетворению при установлении судом того, что единственными признаками самовольной постройки являются отсутствие разрешения на строительство и/или отсутствие акта ввода объекта в эксплуатацию, к получению которых лицо, создавшее самовольную постройку, предпринимало меры. В этом случае суд должен также установить, не нарушает ли сохранение самовольной постройки права и охраняемые законом интересы других лиц и не создает ли угрозу жизни и здоровью граждан.

Представленные истцом доказательства свидетельствуют о том, что спорное здание соответствует требованиям градостроительных, строительных, противопожарных норм и правил, не нарушает прав и охраняемых законом интересов других лиц, не угрожает жизни и здоровью граждан. Возможность оформить право собственности и право оперативного управления на спорный объект в административном порядке отсутствует.

Оценив в совокупности представленные доказательства, учитывая, что самовольная постройка не нарушает права и охраняемые законом интересы других лиц и не создает угрозу жизни и здоровью граждан, принимая во внимание факт нахождения земельного участка под спорным объектом в собственности муниципального образования, руководствуясь положениями статьи 222 ГК РФ и пунктом 26 Постановления Пленума Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ № 10/22 от 29.04.2010, суд приходит к выводу о правомерности заявленных исковых требований. На основании изложенного, суд признает исковые требования обоснованными и подлежащими удовлетворению.

Руководствуясь статьями 49, 110, 156, 167-170, 176 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, арбитражный суд Р Е Ш И Л : признать право собственности городского округа – город Барнаул Алтайского края, на объект недвижимости: склад-гараж, площадью 72,7 кв.м., расположенный по адресу: г. Барнаул, проспект Космонавтов, 23. Признать право оперативного управления муниципального бюджетного

общеобразовательного учреждения «Средняя общеобразовательная школа № 53 с углубленным изучением отдельных предметов», г. Барнаул, на объект недвижимости: склад-гараж, площадью 72,7 кв.м., расположенный по адресу: г. Барнаул, проспект Космонавтов, 23.

Стоит отметить, что статьей 113 ГК РФ закреплено, что унитарное предприятие отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом. Собственник имущества унитарного предприятия, за исключением собственника имущества казенного предприятия, не отвечает по обязательствам своего унитарного предприятия.

Проведенный анализ статуса муниципальных предприятий и учреждений, посредством которых муниципальные образования вовлекают принадлежащее им на праве собственности имущество в хозяйственный оборот, позволяет сформулировать следующие выводы.

1. Закрепляя имущество за муниципальными предприятиями и учреждениями, муниципалитеты реализуют права собственника муниципального имущества. Такие правовые конструкции как хозяйственное ведение и оперативное управление выступают в роли средства осуществления права муниципальной собственности. Реализация этих прав позволяет достичь правового результата и реализовать муниципальным образованиям права собственника муниципального имущества за счет передачи правомочий по владению, пользованию распоряжению закрепленным за ним имуществом. Именно этого и требует вещное правоотношение, в котором интерес управомоченного лица удовлетворяется за счет полезных свойств вещи путем непосредственного воздействия на вещь.

2. Муниципальные предприятия относятся к числу коммерческих организаций. Правоспособность муниципальных предприятий, в отличие от других коммерческих организаций, является специальной. На наш взгляд, их отнесение к коммерческим организациям, является не совсем оправданным, поскольку это противоречит целям собственника, который наделяет их имуществом, преследуя публичный общественные интересы.

3. Законодатель определяет как права самого собственника имущества, закрепляемого на праве оперативного управления или хозяйственного ведения за организациями, ограничивающие тем самым самостоятельность последних, но защищает права самих организаций. Более того, законом установлено право собственника оспаривать в суде действительность сделок, заключенных муниципальным предприятием. В качестве одного из многих примеров судебной практики можно привести решение от 13 января 2016 г. по делу № А27-20617/2015 Арбитражный суд Кемеровской области о признании недействительности сделок проведенных между муниципальным унитарным предприятием Мысковского городского округа «Жизнеобеспечение и благоустройство города» и обществом с ограниченной ответственностью «Сибирские недра»²³.

Такое положение, на наш взгляд, противоречит п. 4 ст. 212 ГК РФ, который исходит из принципа равной защиты прав всех собственников, без преимущества одной формы собственности перед другой.

4. Не четко определены критерии определения крупной сделки унитарных предприятий. Содержание закона не позволяет однозначно утверждать, в отношении какой разновидности унитарного предприятия указаны оба критерия крупной сделки. Если в первом случае, указано «стоимость которого составляет более десяти процентов уставного фонда унитарного предприятия», то во втором «более чем в 50 тысяч раз превышает установленный федеральным законом минимальный размер оплаты труда». 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.

²³ Дело № А27-4661/2016 Арбитражный суд Кемеровской области. - [Электронный ресурс] // Сайт Судебные и нормативные акты РФ. - Режим доступа: <https://sudact.ru/arbitral/doc/3JPwbqwyBuUp/>, свободный

Стоит отметить, рассматривая подобные иски, судебная практика, тем не менее, принимает во внимание обстоятельство совершения сделки в процессе обычной хозяйственной деятельности. В качестве примера можно обратиться к Решению от 23 мая 2017 г. по делу № А40-246317/2015 Арбитражного суда города Москвы²⁴.

Согласно Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации судебной защите подлежит только нарушенное или оспариваемое право. Выбор способа защиты нарушенного права осуществляется истцом, однако, этот выбор является правомерным и может быть поддержан судом только в том случае, если он действительно приведет к восстановлению нарушенного права или защите законного интереса. Оспоримый характер сделки предполагает обоснование истцом характера и степени нарушения такой сделкой его прав или законных интересов. Истец должен доказать, в чем именно заключается нарушение его права, а также каким образом избранный способ защиты нарушенного права будет способствовать его восстановлению. В силу части 1 статьи 65 АПК РФ каждое лицо, участвующее в деле, должно доказать обстоятельства, на которые оно ссылается как на основание своих требований и возражений. Арбитражный суд решил в удовлетворении требования отказать.

5. Проведенный нами анализ показал, что право оперативного управления является наиболее оптимальным для реализации права муниципальной собственности. На наш взгляд, наличие в законодательстве двух правовых конструкций «право оперативного управления» и право хозяйственного ведения» утратило свое практическое значение.

6. Законом определено три типа учреждений, которые позволяют муниципалитету реализовать право собственности. Правовой статус каждого из них определяет границы прав собственника в отношении переданного имущества и права учреждений в отношении имущества. Закон об автономных

²⁴ Дело № А40-246317/2015 Арбитражный суд города Москвы [Электронный ресурс] // Сайт Судебные и нормативные акты РФ. - Режим доступа: <https://sudact.ru/arbitral/doc/cFY4159sTVHc/>, свободный

учреждениях, ввел новый тип учреждений – автономные и расширил круг организаций несобственников имущества.

Можно выделить ряд замечаний к правовому статусу данного типа учреждений. В автономном учреждении создается наблюдательный совет в составе не менее чем пять и не более чем одиннадцать членов. В состав наблюдательного совета автономного учреждения входят представители учредителя автономного учреждения, представители исполнительных органов государственной власти или представители органов местного самоуправления. Соответственно, наблюдательный совет занимает промежуточное положение между руководителем и учредителем автономного учреждения. Таким образом, норму Закона об автономных учреждениях в части компетенции и порядка формирования наблюдательного совета необходимо детализировать: закрепить 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.

7. В большинстве своем учреждения остались в статусе бюджетных. Их правовое положение подверглось серьезной трансформации в сравнении с ранее установленным, в том числе исключена субсидиарной ответственности собственника имущества бюджетных учреждений по обязательствам последнего. На наш взгляд, данная норма должна быть сохранена.

Таким образом, именно на уровне местного самоуправления муниципальные образования имеют возможность, наиболее полно учесть интересы населения, определять муниципальные нужды и обеспечивать их посредством эффективной работы и качества муниципальных услуг.

2.2 Осуществление права собственности муниципальными образованиями посредством деятельности органов местного самоуправления

Муниципальное образование участвует в гражданском обороте в двух формах: опосредованного и непосредственного участия. В первом случае,

муниципальное образование вступает в гражданский оборот создавая юридические лица (муниципальные предприятия и учреждения), во втором – вступают в него посредством органов местного самоуправления.

Согласно ст. 51 Закона о местном самоуправлении от имени муниципального образования органы местного самоуправления 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. Подобная норма содержится и в п. 2 ст. 215 ГК РФ, согласно которому от имени муниципального образования права собственника осуществляют органы местного самоуправления.

К муниципалитетам применяются правила, определяющие правовое положение юридических лиц. В этом случае можно провести аналогию с органом юридического лица. Под органом юридического лица поймают:

- «лицо...или группу лиц..., представляющих интересы юридического лица в отношениях с другими субъектами права без специальных на то уполномочий...»²⁵;

- «условную юридическую конструкцию, созданную правом с целью... формирования и выражения воли юридического лица...»²⁶.

Именно благодаря органам юридическое лицо приобретает и осуществляет права и обязанности, а значит, т.е. проявляет 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 (ст. 2).

Органы публичной власти обладают присущими только им особенностями:

²⁵ Белов, В. А. Гражданское право в 2 т. Том 1. Общая часть: учебник для вузов / В. А. Белов. – Москва : Издательство Юрайт, 2020. – 451 с

²⁶ Шаблова, Е. Г. Гражданское право: учебное пособие для вузов / Е. Г. Шаблова, О. В. Жевняк. – Москва : Издательство Юрайт, 2020. – 135 с

- выражают 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;
- наделяются имуществом, которое закрепляется за ними на праве оперативного управления.

В статье 34 Закона о местном самоуправлении определено, что Структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Статья 35 Закона о местном самоуправлении определяет полномочия представительного органа муниципального образования. В отношении реализации права собственности он: утверждает местный бюджет и отчет о его исполнении, определяет порядок управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, определяет порядок принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, выполнение работ, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами и другое.

Стоит отметить, что представительные органы местного самоуправления призваны выражать волю населения соответствующего муниципального образования. Именно это определяет необходимость усиления роли

представительного органа в решении вопросов, связанных с распоряжением объектами муниципального имущества.

Так, ряд авторов предлагают наделить его таким полномочием как выдача заключений на представление исполнительного органа о необходимости совершения сделок, направленных на отчуждение тех объектов муниципального имущества, которые представляют собой особую ценность для муниципального образования, являясь социально значимыми.

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 является высшим должностным лицом муниципального образования.

Глава муниципального образования обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в том 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.

Глава муниципального образования представляет представительному органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, а в случае, если глава муниципального образования возглавляет местную администрацию, о результатах деятельности местной администрации и иных подведомственных ему органов местного самоуправления, в том числе о

решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования.

Исполнительно-распорядительным органом муниципального образования является местная администрация. Местная администрация обладает правами юридического лица. Ее структура утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации.

Местная администрация 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.

Местная администрация, её структурные подразделения, наделенные правами юридического лица, 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, закреплен в ст. 17 Закона о местном самоуправлении и носит открытый характер. Это говорит о том, что он может быть расширен уставом муниципального образования.

Важно отметить, что законодатель отдельно урегулировал права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, таких как: создание музеев, участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству, создание муниципальной пожарной

охраны и др. Они определены в Законе о местном самоуправлении применительно к различным типам муниципального образования. Открытым в юридической литературе остаётся вопрос, почему они не отнесены к вопросам местного значения. Отдельными авторами, это трактуется как «некорректного формулирования законодателем полномочий по решению вопросов местного значения».²⁷

Нанба С.Б. предлагает «установить дифференцированный подход к определению перечня полномочий органов местного самоуправления», используя при этом опыт зарубежных стран²⁸. Но на наш взгляд, это создаст дублирование в законе и не будет иметь практической значимости.

Органы местного самоуправления не должны иметь собственного интереса в совершении юридически значимых действий, они лишь от имени муниципального образования осуществляют права, направленные на реализацию правомочий по владению, пользованию и распоряжению муниципальным имуществом как публично-правового субъекта.

Если сопоставить признаки, присущие субъекту гражданского права со статусом органа местного самоуправления, то можно сделать вывод, что последний не может обладать собственной правосубъектностью, наличие которой является необходимым условием его участия в конкретном правоотношении. В п. 1 ст. 2 ГК РФ определено, что отношения, регулируемые гражданским законодательством, указывает на то, что они должны быть основаны на автономии воли и имущественной самостоятельности их участников. Именно имущественная самостоятельность юридического лица позволяет юридическому лицу выступать в гражданском обороте.

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

²⁷ Васильев, В. И. Муниципальное право России / В.И. Васильев. - М.: Юстицинформ, 2020. - 429 с.

²⁸ Намба С.Б. О собственных полномочиях органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2019. № 12. С. 46.

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 обязанностями. Органы местного самоуправления не обладают имущественной самостоятельностью, поскольку имущество им передается собственником для осуществления публичных функций, а не частных интересов.

Использование режима оперативного управления и вовсе не позволяет говорить и о самостоятельном распоряжении имуществом и, как следствие, о самостоятельной ответственности.

Таким образом, можно сделать вывод, что полномочия органов местного самоуправления не тождественны субъективным правам и обязанностям самостоятельного юридического лица, т.е. полномочия органа местного самоуправления не являются его субъективными правами и обязанностями.

Функцию по реализации правомочий собственника муниципального имущества часто реализует структурное подразделение администрации (комитет по управлению имуществом администрации муниципального образования)

Так, уставы отдельных муниципальных образований указывают на то, что организационное, правовое, информационное, материально-техническое и финансовое обеспечение деятельности представительного органа местного самоуправления осуществляет администрация муниципального образования. В ряде случаев решение такой задачи возлагается на соответствующее структурное подразделение местной администрации.

Признания статуса юридического лица за многими подразделениями администрации влечет за собой возникновение парадоксальных ситуаций, что в конечном итоге позволяет избегать ответственности.

Общество с ограниченной ответственностью «Научно-исследовательский и проектно-изыскательский институт «Севзапінжтехнологія» обратилось в

арбитражный суд Волгоградской области с иском к комитету транспорта и дорожного хозяйства Волгоградской области, Волгоградской области в лице комитета финансов Волгоградской области о взыскании солидарно основного долга по государственным контрактам²⁹. Из материалов дела видно, что между ООО «НИИ ПРИИ «Севзапинжтехнология» и Министерством транспорта и дорожного хозяйства Волгоградской области (в настоящее время – Комитет транспорта и дорожного хозяйства Волгоградской области) были заключены государственные контракты.

В тех случаях, когда при заключении государственных (муниципальных) контрактов на выполнение подрядных работ для государственных (муниципальных) нужд государственные (муниципальные) заказчики действуют от имени и в интересах публично-правового образования, должником по обязательствам, вытекающим из таких контрактов, является само публично-правовое образование в лице уполномоченного органа, у которого находятся выделенные для оплаты указанных работ бюджетные средства.

Правовая позиция по данному вопросу изложена Президиумом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в постановлениях от 25.07.2006 года №4405/06, от 09.10.2007 года №5060/07.

Согласно статье 764 Гражданского кодекса Российской Федерации по государственному контракту государственным заказчиком выступают государственный орган, обладающий необходимыми инвестиционными ресурсами, или организация, наделенная соответствующим государственным органом правом распоряжаться такими ресурсами, а подрядчиком – юридическое лицо или гражданин.

Подпункт 12.1 пункта 1 статьи 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации устанавливает, что главный распорядитель бюджетных средств, в частности, отвечает соответственно от имени Российской Федерации, субъекта

²⁹ Решение от 24 августа 2015 г. по делу № А12-25371/2015 Арбитражный суд Волгоградской области <https://sudact.ru/arbitral/doc/AuC617TkT3HZ/> (дата обращения 15.01.2023)

Российской Федерации, муниципального образования по денежным обязательствам подведомственных ему получателей бюджетных средств.

Согласно БК РФ и разъяснениям, данным в пункте 1 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2006 N 23 "О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации" в суде от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования по искам, предъявленным к публично-правовым образованиям, выступает соответствующий главный распорядитель бюджетных средств, обладающий необходимыми полномочиями на момент рассмотрения дела в суде.

Согласно пункту 1.1 Положения о Комитете транспорта и дорожного хозяйства Волгоградской области, утвержденного постановлением Администрации Волгоградской области № 29-п от 24.11.2014 (далее – Положение) Комитет транспорта и дорожного хозяйства Волгоградской области (далее именуется - Комитет) является органом исполнительной власти Волгоградской области, уполномоченным в сфере транспорта и осуществления единой государственной политики развития сети автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения (далее именуются - автомобильные дороги), государственного управления автомобильными дорогами и сооружениями на них.

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.

На основании п.2.7 Положения Комитет осуществляет полномочия главного распорядителя и получателя средств областного бюджета (межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, предоставляемых на решение вопросов, отнесенных к ведению Комитета).

Довод Комитета транспорта в отзыве на исковое заявление, о том, что обязанность по финансированию задолженности, указанной в исковом заявлении возложена на публично-правовое образование субъект Российской Федерации - Волгоградскую область, является необоснованным.

Согласно условиям Государственного контракта Государственный заказчик (Комитет транспорта) обязан осуществить оплату выполненных работ.

Встречаются в судебной практике и ситуации, когда в рамках возникшего спора муниципальное образование не выполнило своих обязательств заказчика по оплате подрядных работ в силу заключенного муниципального контракта. И к участию в деле в качестве соответчика привлекаются комитеты по финансам и контролю администрации муниципального образования. По решениям судов исковые требования удовлетворяются и с муниципального образования в лице комитета взыскивается сумма долга.

Данные примеры судебной практики демонстрирует, что отдельные структурные подразделения органов местного самоуправления, осуществляя функции публичного характера, реализуют свои функции автономно от других структурных подразделений и самого публичного образования.

Этот факт создает возможность сложения ответственности с муниципального образования и на созданные органы власти и на их структурные подразделения, что не является благом для контрагентов и неприемлемо для гражданско-правового оборота.

Проведённый анализ позволил сделать следующие выводы:

1. В отношениях с участием муниципального образования следует различать два типа отношений: возникающие по поводу организации его деятельности, что не требует наделения статусом юридического лица, и имущественные отношения, 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.

2. Орган местного самоуправления, выражая публичные интересы муниципального образования, а также реализующий его правоспособность, не может обладать собственным интересом, субъективными правами и обязанностями. Данными категориями обладает муниципальное образование, как собственник муниципального имущества и субъект гражданского правоотношения.

3. Органы местного самоуправления наделяются полномочиями по осуществлению права собственности на муниципальное имущество. Объем установленных полномочий должен соответствовать содержанию вопросов местного значения для конкретного типа муниципального образования

4. Отношения, между муниципальным образованием и органами местного самоуправления должны основываться на представительстве, которое рассматривается юридическим фактом, основой возникновения которого является решение о создании соответствующего органа. Такое представительство должно регламентироваться не только гражданским, но и административным законодательством.

5. Представляется обоснованным расширение полномочий представительного органа местного самоуправления, в части осуществления права муниципальной собственности за счет наделения его полномочием принимать решения о допустимости и обоснованности совершения сделок с отдельными объектами с позиции социальной значимости.

3 ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ФОРМИРОВАНИЯ РЕСУРСНОЙ БАЗЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Решение проблем совершенствования законодательства в сфере в процессе формирования ресурсной базы муниципальных образований и практики его применения является, бесспорно, актуальной проблемой. Муниципальное имущество составляет основу экономической самостоятельности муниципальных образований и, как следствие, основой удовлетворения публичных интересов муниципалитета.

В п. 2 ст. 41 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. № 131-ФЗ определено, что органы местного самоуправления, которые в соответствии с настоящим Федеральным законом и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, являются муниципальными казенными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций. На наш взгляд, это противоречит Федеральному закону «О некоммерческих организациях» в части правового статуса учреждений.

Законодательно установлено, что органы местного самоуправления самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальной собственностью. Но если мы обратимся к п.1 ст. 298 ГК РФ, то увидим, что е вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом, закрепленным за ним собственником. При реализации правомочий собственника муниципального имущества органы местного самоуправления не сталкиваются с таким ограничением со стороны самого публичного образования.

Соответственно наделение органом местного самоуправления статусом учреждения следствием наделения органов местного самоуправления статусом учреждения существенно ограничивает их полномочия в сфере управления муниципальной собственностью.

Таким образом, на основе проведенного анализа, мы можем сделать вывод, что существует необходимость внесения изменений в Федеральный закон 2003 г. № 131-ФЗ, согласно которым органы местного самоуправления наделяются правами юридического лица, являются органами публичной власти, образуемыми для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с федеральным законом.

Формулировка ст. 130 Конституции Российской Федерации определяет, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Данная формулировка не позволяет однозначно ответить на вопрос о собственнике муниципального имущества. Но, тем не менее, четко определяет, что оно реализуется гражданами, в том числе форме прямого волеизъявления.

Основываясь на положениях Конституции Российской Федерации Федеральный закон 2003 г. № 131-ФЗ должен предусматривать возможность непосредственного участия в осуществлении права муниципальной собственности. Но в настоящий момент в Законе о местном самоуправлении отсутствует такая возможность.

Нам представляется необходимым внести поправки, которые будут предусматривать возможность непосредственного осуществления населением муниципалитета права муниципальной собственности. В связи с этим предлагаем дополнить пункт 1 ст. 51 Федеральный закон 2003 г. № 131-ФЗ положением о том, что в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом или уставами муниципальных образований, население муниципального образования вправе самостоятельно в предусмотренных законом формах реализовывать права собственника муниципального имущества.

Как отмечалось в 1 главе выпускной квалификационной работы в Федеральном законе 2003 г. №131-ФЗ установлен исчерпывающий перечень

видов имущества, которое может находиться в муниципальной собственности, также определены критерии к данному виду имущества. На наш взгляд, установленный механизм определения состава муниципального имущества не дает возможности муниципалитетам достаточной самостоятельности в решения задач комплексного социально-экономического развития территории, поскольку ограничивает использование потенциала роста неналоговые источников доходов местных бюджетов.

Обратимся к формулировке, содержащейся в п. 1 ст. 49 Закона о местном самоуправлении - экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.

Это порождает споры относительно понятий «муниципальное имущество» и «муниципальная собственность». Представляется, что и средства бюджета, и имущественные права являются раскрытием дефиниции понятия «муниципальное имущество», в том числе с позиции экономических категорий. Таким образом, экономическую основу местного самоуправления составляет именно находящееся в муниципальной собственности имущество, в том числе средства бюджета и имущественные права.

Если обратиться к нормам, закрепленным ст. 14, ст. 15, ст. 16 Федерального закона 2003 г. № 131-ФЗ, то помимо вопросов местного значения, четко закрепленных за муниципальными образованиями, они вправе решать также иные вопросы, которые не входят в компетенцию иных субъектов публичной власти и не исключены законом из компетенции органов местного самоуправления.

Соответственно, муниципальным образованиям дано право расширять перечень вопросов входящих в их компетенцию, но, при этом в муниципальной собственности может находиться только имущество в соответствии с четко ограниченным перечнем в соответствии с законодательством.

Представляется целесообразным изменить существующую на данный момент конструкцию ст. 50 Закона о местном самоуправлении,

сформулированную как «условно закрытый» перечень имущества, которое может находиться в муниципальной собственности, на установлении критериев допустимости нахождения имущества в муниципальной собственности.

Одна проблем реализации правомочий собственника имущества муниципального образования органами местного самоуправления обусловлена отдельными нормами Федерального закон «О несостоятельности (банкротстве)» от 26.10.2002 № 127-ФЗ.

Так, согласно п.4 ст. 132 Закона о несостоятельности (банкротстве) социально значимые объекты, объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации и иные объекты, продажа которых в соответствии с законодательством Российской Федерации должна осуществляться путем проведения торгов в форме конкурса, а также объекты, в отношении которых заключены соглашения о государственно-частном партнерстве, объекты, в отношении которых заключены соглашения о муниципально-частном партнерстве, продаются в порядке, установленном статьей 110 настоящего Федерального закона. К таким объектам можно отнести образовательные учреждения, лечебные учреждения, спортивные сооружения, объекты коммунальной инфраструктуры.

Таким образом, данные объекты не включаются в конкурсную массу, а продаются путем проведения торгов в форме конкурса.

В этой же статье в пункте 5 прописано, что социально значимые объекты, не проданные в порядке, установленном законом, подлежат передаче в муниципальную собственность соответствующего муниципального образования в лице органов местного самоуправления, о чем конкурсный управляющий уведомляет указанные органы.

Поскольку это прописано в законе для органов местного самоуправления это является обязанностью. Процедура передачи не требует дополнительных условий, а органы местного самоуправления в этом случае просто получают уведомление.

В этой связи представляется необходимым при передаче социально значимых объектов в муниципальную собственность учитывать мнение органа местного самоуправления.

Так, согласно ст. 215 ГК РФ средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляют муниципальную казну соответствующего городского, сельского поселения или другого муниципального образования, а в ст. 1069 - 1071 ГК РФ о казне упоминается, как о юридическом образовании, от имени казны выступают соответствующие финансовые органы, если эта обязанность не возложена на другой орган, юридическое лицо или гражданина.

Соответственно, п.5. статьи 50 предлагаем изложить в следующей редакции: «органы местного самоуправления, которые в соответствии с настоящим Федеральным законом и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, являются органами публичной власти, образуемыми для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с федеральным законом».

Кроме того, перечень объектов муниципального имущества должен быть приведен законодателем в соответствие юридической практикой и компетенцией муниципалитетов. При этом законодатель должен ориентироваться на критерий экономической эффективности использования муниципального имущества.

Органы местного самоуправления должны получить больше самостоятельности в вопросах управления муниципальной собственностью. Именно это позволит повысить экономическую самостоятельность муниципалитетов в сложившихся условиях.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В Российской Федерации гарантируется равенство всех форм собственности и равной правовой защиты. Институт права муниципальной собственности представляет собой достаточно своеобразную правовую конструкцию, поскольку представляет собой сочетание публично-правовой и частноправовой составляющих.

Правовое регулирование распоряжения муниципальной собственностью в Российской Федерации нельзя охарактеризовать как полностью оптимальное. Традиционно правомочия собственника по владению, пользованию и распоряжению муниципальным имуществом осуществляют органы местного самоуправления в интересах населения муниципалитета.

В юридической литературе до сих пор не сложилось единого взгляда относительно определения субъекта муниципальной собственности.

Если говорить о публично-правовой составляющей института муниципальной собственности, то она находит свое выражение в таких аспектах как:

- представляет собой системообразующую составляющую местного самоуправления и является экономической основой функционирования муниципальных образований, что и обеспечивает удовлетворение публичных интересов муниципального образования;
- специфическим методом регулирования является властно-императивное определение статуса деятельности субъектов данных правоотношений;
- муниципальная собственность является разновидностью публичной и должна удовлетворять именно интересы населения муниципального образования, а не самих органов местного самоуправления.

На основании проведенного анализа нормативно правовых актов и судебной практики нами был сделан вывод о целесообразности внесения поправок в законодательство с целью обеспечения органам муниципального

самоуправления возможностью управлять муниципальной собственностью с учетом публичных интересов.

Предложенные поправки будут способствовать более эффективному использованию муниципального имущества и его вовлечению в хозяйственный оборот.

Основу совершенствования правового регулирования реализации органами местного самоуправления правомочий собственника муниципального имущества должен составлять принцип соотносительности между их полномочиями и ресурсными возможностями. Иначе органы местного самоуправления не смогут обеспечить удовлетворение социальных обязательств.

Один из выводов, сделанный на основе проведенного анализа состоит в том, что основанием разделения муниципального имущества является деление имущественной ответственности между муниципальным образованием и созданными им юридическими лицами по их долгам.

Правоприменительная практика, сложившаяся в Российской Федерации, закрепившая отказ от установления закрытого перечня имущества, которое может находиться в муниципальной собственности, по своей сути противоречит концепции Федерального закона о местном самоуправлении.

Проблемой применения норм Федерального закона о местном самоуправлении является неопределенность терминов и использование таких понятий, таких как «управление», «распоряжение», «участие», «обеспечение», не имеющих однозначного юридического толкования. Соответственно возникают проблемы, связанные с применением этих норм.

Ключевые положения правоспособности муниципальных образований и статуса органов местного самоуправления содержат внутренние противоречия, так что их применение приводит к ряду серьезных проблем и правовых коллизий.

Отмечено, что согласно действующему законодательству органы местного самоуправления обладают двойным статусом. С одной стороны, они

являются органами власти, носителями властных полномочий и выступают в публично-правовых отношениях, с другой стороны – равным участником гражданских правоотношений в качестве юридического лица.

На основании проведенного исследования сделан вывод о том, что статус органов местного самоуправления как учреждений создает существенные препятствия для предоставления муниципальных услуг, так как не учитывает целей деятельности органов местного самоуправления, не позволяет эффективно осуществлять полномочия по решению вопросов местного значения. В этой связи предложено внести изменения в Федеральный закон 2003 г. № 131-ФЗ и определить статус органов местного самоуправления не как юридических лиц в форме учреждений, а как органов публичной власти, представляющих интересы муниципального образования и обладающих правами юридического лица.

Установлено, что формулировка ст. 130 Конституции Российской Федерации не содержит дефиниции, позволяющей четко ответить на вопрос о собственнике муниципального имущества.

На основе анализа сущностных характеристик полномочий по управлению муниципальным имуществом, правовой природы местного самоуправления и содержания права публичной собственности, сделан вывод о том, что муниципальная собственность, как вид публичной собственности, принадлежит населению муниципального образования.

По нашему мнению, данный вывод должен быть положен в основу правового регулирования участия населения в решении вопросов, связанных с управлением муниципальным имуществом, поскольку осознание причастности к муниципальной собственности создаст условия для повышения степени развития самоорганизации общества.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования от 01.07.2020) // Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 14.03.2020 опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации. - [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.pravo.gov.ru>
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): Федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 18.07.2019 с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2019) // СЗ РФ. - 1994. - № 32. - Ст. 3301.
3. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 02.12.2019) // СЗ РФ. - 2002. - № 46. - Ст. 4532.
4. Земельный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 05.12.2022) // СЗ РФ. - 2001. - № 44. - Ст. 4147.
5. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ (ред. от 28.12.2022 с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2023) // СЗ РФ. - 1998. - № 31. - Ст. 3823.
6. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 29.12.2022, с изм. от 10.01.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2023)) // СЗ РФ. - 2002. - № 30. - Ст. 3012.
7. О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и статью 22 Федерального закона «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»: Федеральный закон от 03.08.2018 № 339-ФЗ // СЗ РФ. - 2018. - № 32 (Часть II). - Ст. 5132.

8. О государственных и муниципальных унитарных предприятиях: Федеральный закон от 14.11.2002 № 161-ФЗ (ред. от 30.12.2021) // СЗ РФ. - СЗ РФ. – 2002.- № 48 ст. 4746.

9. О приватизации государственного и муниципального имущества: Федеральный закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ (ред. от 29.12.2022) // СЗ РФ. - СЗ РФ. – 2002.- № 4 ст. 251.

10. Об автономных учреждениях: Федеральный закон от 03.11.2006 N 174-ФЗ (ред. от 21.11.2022) // СЗ РФ. - СЗ РФ. – 2006.- № 45 ст. 4626

11. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 14.07.2022 с изм. и доп., вступ. в силу с 11.01.2023 г.) // СЗ РФ. – 2003.- № 40 ст. 3822.

Акты судебной практики

12. Постановление Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 29 апреля 2010 г. N 10/22 "О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав" (с изменениями и дополнениями) // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. –2010. –№6.

13. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 18 ноября 2008г. № 10984/08// Сайт Верховного Суда Российской Федерации Режим доступа: https://www.vsrfr.ru/stor_pdf_ec.php?id=1429988, свободный.

14. Определение Верховного Суда РФ от 24.10.2016 № 306-ЭС16-13388 по делу № А57-18020/2015// Сайт Верховного Суда Российской Федерации Режим доступа: https://www.vsrfr.ru/stor_pdf_ec.php?id=1481168, свободный.

15. Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 15 января 2013 г. № 153 «Обзор судебной практики по некоторым вопросам защиты прав собственника от нарушений, не связанных с лишением

владения» // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. – 2013. – № 4., свободный.

16. Дело № А66-8426/2019 Арбитражного суда Тверской области [Электронный ресурс]// Сайт Судебные и нормативные акты РФ. - Режим доступа: <https://sudact.ru/arbitral/doc/2JwBZsn73rVR/>, свободный.

17. Дело № А40-246317/2015 Арбитражного суда города Москвы [Электронный ресурс]// Сайт Арбитражного суда города Москвы. - Режим доступа: <https://msk.arbitr.ru/>, свободный.

18. Дело № А03-3724/2017 Арбитражного суда Алтайского края [Электронный ресурс]// Сайт Арбитражного суда Алтайского края. - Режим доступа: <https://altai-krai.arbitr.ru/>

19. Дело № А57-6255/2014 Двенадцатого арбитражного апелляционного суда. - [Электронный ресурс] // Сайт Судебные и нормативные акты РФ. Режим доступа: <https://sudact.ru/arbitral/doc/gMORDqiIH9b4/>, свободный.

20. Дело № А45-43756/2018 Арбитражный суд Новосибирской области. - [Электронный ресурс] // Сайт Судебные и нормативные акты РФ. - Режим доступа: <https://sudact.ru/arbitral/doc/1HucF7D5GI dv/> свободный.

21. Дело № А27-4661/2016 Арбитражный суд Кемеровской области. - [Электронный ресурс] // Сайт Судебные и нормативные акты РФ. - Режим доступа: <https://sudact.ru/arbitral/doc/3JPwbqwyBuUp/>

22. Дело № А40-246317/2015 Арбитражный суд города Москвы [Электронный ресурс] // Сайт Судебные и нормативные акты РФ. - Режим доступа: <https://sudact.ru/arbitral/doc/cFY4159sTVHc/>

23. Дело № А12-25371/2015 Арбитражного суда Поволжского округа [Электронный ресурс] // Сайт Арбитражного суда Поволжского округа. Режим доступа: - <https://faspo.arbitr.ru/>, свободный

24. Решение от 24 августа 2015 г. по делу № А12-25371/2015 Арбитражный суд Волгоградской области // Сайт Арбитражного суд Волгоградской области. Режим доступа: - <http://www.volgograd.arbitr.ru/>,

Литература

25. Агапов, А. Б. Управление государственной и муниципальной собственностью : учебник для вузов / А. Б. Агапов. – Москва : Издательство Юрайт, 2023. – 211 с. – (Высшее образование). – Текст : электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. – URL: <https://urait.ru/bcode/519630> (дата обращения: 14.02.2023).

26. Белов, В. А. Гражданское право в 2 т. Том 1. Общая часть: учебник для вузов / В. А. Белов. – Москва: Издательство Юрайт, 2023. – 451 с. – (Высшее образование). – Текст: электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. – URL: <https://urait.ru/bcode/512563>

27. Богданова М.Н. Анализ видов муниципальных образований и их доходности // Студенческий: электрон. научн. журн. 2019. № 27(71). URL: <https://sibac.info/journal/student/71/150625>

28. Васильев, В. И. Муниципальное право России /В.И. Васильев. - М.: Юстицинформ, 2019. - 429 с.

29. Георг Г. М. Проблемы управления муниципальной собственностью в РФ в современных условиях //Инновационная наука. – 2022. – №. 2-2. – С. 61-63.

30. Георг Г. М. Роль цифровых технологий в управлении муниципальной собственностью //МЕЖДУНАРОДНЫЙ НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ ИННОВАЦИОННАЯ НАУКА. – 2022. – С. 58.

31. Егорова М. Е. Совершенствование управления муниципальной собственностью Improving the management of municipal property //Научные высказывания. – 2022. – С. 31.

32. Еремин С. Актуальные вопросы управления государственной и муниципальной собственностью. Учебное пособие. – Litres, 2022.

33. Еремин С. Современные проблемы управления государственной и

муниципальной собственностью. – Litres, 2022.

34. Лебедев В. С. Специфика управления муниципальной собственностью в современных условиях //Молодой ученый. – 2022. – №. 12 (407). – С. 74.

35. Лобанов А. Д. Особенности правового регулирования института муниципальной собственности //Вестник науки. – 2022. – Т. 1. – №. 2 (47). – С. 105-111.

36. Моттаева А., Лукинов В., Моттаева А. Стратегия управления государственной и муниципальной собственностью: теория и практика. – Litres, 2022.

37. Смердина Н. С. ГИДРОТЕХНИЧЕСКИЕ СООРУЖЕНИЯ, НАХОДЯЩИЕСЯ В СОБСТВЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ: ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ //Вестник Университета «Кластер». – 2022. – №. 3 (3). – С. 149-155.

38. Сюпова М. С., Бондаренко Н. А. Исследование специфических особенностей муниципальной собственности// Ученые записки ТОГУ. – 2020. – Т. 7. – № 4. – С. 172-178.

39. Трошкина В. В. МУНИЦИПАЛЬНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ: СОСТАВ, СОДЕРЖАНИЕ, ФОРМИРОВАНИЕ //Россия молодая. – 2022. – С. 842351-842355.

40. Управление государственной и муниципальной собственностью (имуществом): учебник и практикум для вузов / Г. С. Изотова, С. Г. Еремин, А. И. Галкин ; под редакцией С. Е. Прокофьева. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2023. – 312 с. – (Высшее образование). – Текст: электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. – URL: <https://urait.ru/bcode/511907>

41. Чердакова Л.А., Зарубаева Е.Ю. Управление в сфере муниципальной собственности: теоретико-правовые аспекты// Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2019. – № 2. – С. 9-12

42. Чернавцев А. Е. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ //Наука, образование и культура. – 2022. – №. 2 (62). – С. 21-24.

43. Шаблова, Е. Г. Гражданское право: учебное пособие для вузов/ Е. Г. Шаблова, О. В. Жевняк.– Москва: Издательство Юрайт, 2020. -135 с.

44. Шальнов Ю. В. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПО УПРАВЛЕНИЮ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ //Современные исследования как драйвер роста экономики и социальной сферы. – 2022. – С. 62-68.

45. Шугрина Е.С. Понятие местного самоуправления как конституционной ценности / Е.С. Шугрина // Юридический мир. 2019. № 2. С. 16–20.

46. Blatman-Thomas N., Porter L. Placing property: Theorizing the urban from settler colonial cities //International journal of urban and regional research. – 2019. – Т. 43. – №. 1. – С. 30-45.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Проблема правового регулирования	Действующая редакция	Предлагаемая редакция
п. 2 ст. 41 Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»		
Наделение органов местного самоуправления статусом учреждения существенного ограничивает их полномочия в сфере управления муниципальной собственностью	2. Органы местного самоуправления, которые в соответствии с настоящим Федеральным законом и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, являются муниципальными казенными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с федеральным законом.	2. Органы местного самоуправления, которые в соответствии с настоящим Федеральным законом и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, <i>являются органами публичной власти,</i> образуемыми для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с федеральным законом.
п. 1 ст. 51 Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»		
Противоречие положений Конституции Российской и Закона о местном самоуправлении относительно участия в осуществлении права муниципальной собственности	1. Органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.	1. Органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. <i>В случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом или уставами муниципальных образований, население муниципального образования вправе самостоятельно в предусмотренных законом реализовывать права собственника муниципального имущества.</i>
п. 1 ст. 49 Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «Об общих		

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»		
Неточности в определении дефиниции «муниципальное имущество»	1. Экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.	1. Экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, в том числе средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.
п. 5 ст. 50 Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»		
Сложившаяся правоприменительная практика, по сути закрепившая отказ от установления закрытого муниципального имущества, противоречит концепции Федерального закона о местном самоуправлении	5. В случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, не соответствующее требованиям части 1 настоящей статьи, указанное имущество подлежит перепрофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению. Порядок и сроки отчуждения такого имущества устанавливаются федеральным законом.	5. В случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, не советующее задачам осуществления полномочий органов местного самоуправления и прав населения муниципального образования, указанное имущество подлежит перепрофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению. Порядок и сроки отчуждения такого имущества устанавливаются федеральным законом.
п. 6 ст. 132 Федеральный закон от 26.10.2002 N 127-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «О несостоятельности (банкротстве)» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2023)		
Передача социально значимых объектов в собственность муниципальных образований, без учета мнения органов местного самоуправления	п. 6 Передача социально значимых объектов, указанных в пункте 5 настоящей статьи, и жилищного фонда социального использования соответственно в муниципальную собственность и собственнику жилищного фонда социального использования осуществляется без каких-либо дополнительных условий на основании определения арбитражного суда в сроки, предусмотренные таким определением.	п. 6 Передача социально значимых объектов, указанных в пункте 5 настоящей статьи, и жилищного фонда социального использования соответственно в муниципальную собственность и собственнику жилищного фонда социального использования осуществляется без каких-либо дополнительных условий на основании решения представительного органа местного самоуправления.

Статья 128. Объекты гражданских прав Гражданский кодекс Российской Федерации		
Муниципальная казна законодательно не отнесена к объектам гражданских прав, но на практике является таковым	К объектам гражданских прав относятся вещи (включая наличные деньги и документарные ценные бумаги), иное имущество, в том числе имущественные права (включая безналичные денежные средства, бездокументарные ценные бумаги, цифровые права); результаты работ и оказание услуг; охраняемые результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации (интеллектуальная собственность); нематериальные блага.	К объектам гражданских прав относятся вещи (включая наличные деньги и документарные ценные бумаги, <i>казну</i>), иное имущество, в том числе имущественные права (включая безналичные денежные средства, бездокументарные ценные бумаги, цифровые права); результаты работ и оказание услуг; охраняемые результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации (интеллектуальная собственность); нематериальные блага.