



УДК 342.25

© Н. А. Бондаренко, Н. Д. Ганичев, 2008

ПОНЯТИЕ ИНСТИТУТА МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Бондаренко Н. А. – канд. экон. наук, доц. кафедры «Экономическая теория и национальная экономика»; *Ганичев Н. Д.* – преп. кафедры «Экономическая теория и национальная экономика» (ТОГУ)

Рассматривается одна из основ местного самоуправления – муниципальная собственность. Даются понятия муниципальной собственности и института муниципальной собственности как института современного российского муниципального права, имеющего свое закрепление в системе юридических норм российского права. Рассматривается вопрос о субъекте права муниципальной собственности. Выведенное теоретическое понятие института муниципальной собственности и самой муниципальной собственности имеют большое теоретическое и практическое значение, особенно в период реформирования местного самоуправления в России.

In the article public property, one of the bases of local government, is considered. The notion of public property and institute of public property as an institute of the modern Russian municipal law, vested in the system of legal norms of Russian law, is suggested. The question on the subject of law of public property is studied. The suggested theoretical notion of the institute of public property and public property itself has significant theoretical and practical value, especially during reforming the system of local government in Russia

Ключевые слова: муниципальная собственность, институт муниципальной собственности, право муниципальной собственности, субъект права муниципальной собственности.

В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Деятельность всякой власти, реализация ее политики должны быть обеспечены собственными материальными и финансовыми ресурсами. Тем более это актуально для современного периода,

когда одной из основных функций власти становится оказание общественно значимых услуг населению. К местному самоуправлению это относится в еще большей мере, чем к государственной власти, так как к задачам местного самоуправления в первую очередь относится удовлетворение основных жизненных потребностей населения.

Для оказания общественно значимых услуг органы местного самоуправления наделены определенным объемом имущества. Это имущество закреплено за ними на праве – праве муниципальной собственности.

Данный правовой институт был введен в российскую юриспруденцию сравнительно недавно, поскольку фактическое выделение муниципальной собственности из государственной произошло немногим менее двух десятков лет назад.

Праву собственности посвящено очень много научных трудов: монографий, статей, диссертаций. Все эти исследования, безусловно, необходимо положить в основу изучения такого правового института, как институт муниципальной собственности. Необходимость же детального изучения данного института с учетом положений теории гражданского и муниципального права продиктована временем и, в первую очередь, тотальной реформой местного самоуправления, проводимой в России.

В рамках данной статьи мы раскроем понятие муниципальной собственности как института современного российского муниципального права, а также рассмотрим его закрепление в системе юридических норм российского права. Также мы затронем вопрос о субъекте права муниципальной собственности.

Любое общество располагает некоторой совокупностью материальных благ, которые в рамках отдельного государства формируют его национальное богатство. Использование национального богатства, осуществляемое для удовлетворения потребностей и интересов субъектов общества (граждан и различных общественных институтов), реализуется путем его присвоения. Присвоение в своем историческом развитии проходит различные формы, приобретая наиболее развитую – форму собственности.

Процесс этого развития закрепляется в системе юридических норм, которые в настоящее время рассматривают право собственности в триединстве владения, распоряжения и пользования.

Другими словами, собственность – это отношение между человеком и группой или сообществом субъектов, с одной стороны, и любой субстанцией материального мира (объектом), с другой стороны, заключающееся в постоянном или временном, частичном или полном отчуждении, отсоединении, присвоении объекта собственности.



С этой точки зрения понятие муниципальной собственности, прежде всего, является юридическим и характеризует определенный перечень прав муниципальных образований (населения) по отношению к отдельным элементам национального богатства.

С другой стороны, муниципальная собственность есть институт муниципального права, состоящий из определенной совокупности правовых норм.

В рамках данного института мы можем выделить несколько групп правовых установлений, регулирующих те или иные аспекты такого сложного и многогранного явления.

К первой группе следует отнести нормы, устанавливающие понятие права собственности в общем и его содержание, а также нормы, раскрывающие понятие собственности муниципальной. Это, в первую очередь, нормы Гражданского кодекса РФ.

Вторая группа – это нормы, характеризующие круг объектов муниципальной собственности. Здесь в качестве основных следует назвать нормы ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1].

Третья группа – нормы, устанавливающие субъектов права муниципальной собственности.

Разнообразие отраслей права, регулирующих институт муниципальной собственности, обусловлено тем, что муниципальное право есть отрасль комплексная, сочетающая в себе элементы различных отраслей российского права. Комплексный характер отрасли накладывает отпечаток как на понятие института муниципальной собственности, так и на его содержание.

Муниципальная собственность в отличие от частной призвана обеспечивать интересы большого количества людей: лиц, проживающих на территории городского или сельского поселения либо иного муниципального образования.

В ситуации, когда муниципальные образования, являющиеся субъектами права, вступают в отношения собственности, характеризующиеся равенством их участников, к ним применяются нормы гражданского законодательства, определяющие участие в этих отношениях юридических лиц, если иное не вытекает из закона и особенностей данных субъектов [2, с. 420].

Муниципальная собственность – чрезвычайно важная составляющая основа местного самоуправления. Институт муниципальной собственности получил свое закрепление в Конституции Российской Федерации [3], в федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [4], Гражданском [5] и Земельном [6] кодексах, в федеральном законе «О разграничении

государственной собственности на землю» [7], в других федеральных законах, в Постановлении Верховного Совета Российской Федерации «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» [8], в ряде нормативных актов Президента РФ и Правительства РФ, в правовых актах субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

В соответствии с действующей Конституцией в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Таким образом, Конституция закрепила наличие муниципальной собственности и ее равноправие с другими формами собственности, а также наделила органы местного самоуправления правом на самостоятельное управление этой собственностью.

Согласно ст. 215 Гражданского кодекса РФ под муниципальной собственностью понимается имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям. От имени муниципального образования права собственника осуществляют органы местного самоуправления. Имущество, находящееся в муниципальной собственности, закрепляется за муниципальными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение.

Ст. 49 федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в качестве экономической основы местного самоуправления называет находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований. Муниципальная собственность признается и защищается государством наравне с иными формами собственности. В соответствии со ст. 50 вышеназванного закона в собственности муниципальных образований может находиться имущество, предназначенное для решения муниципальным образованием вопросов местного значения и для осуществления отдельных государственных полномочий, возложенных на органы местного самоуправления. В собственности городских округов может находиться любое имущество, необходимое для деятельности органов местного самоуправления. В случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, не предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного само-



управления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений, указанное имущество подлежит перепрофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению в порядке, предусмотренном федеральным законодательством.

На уровне субъектов Российской Федерации также осуществляется регулирование муниципальной собственности. Все законы субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении закрепили нормы о муниципальной собственности. В большинстве из них определено понятие муниципальной собственности, ее состав, порядок формирования и управления. Например, в Рязанской области установили, что имущество, принадлежащее на праве собственности муниципальным образованиям, является муниципальной собственностью. Ими определен состав муниципальной собственности, порядок ее формирования и распоряжения. В большинстве субъектов Российской Федерации предусмотрен примерно такой же состав муниципальной собственности, что и в федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления». Но в законах многих субъектов РФ состав муниципальной собственности дополняется такими, например, объектами, как унитарные предприятия, в том числе транспорта, торговли, общественного питания, бытового обслуживания, ремонтно-строительные, жилищно-эксплуатационные, по оказанию ритуальных услуг и содержанию мест захоронения, по утилизации и переработке мусора; ценные бумаги (Московская область); пакеты акций в хозяйственных обществах (Иркутская, Пермская области); объекты инженерной инфраструктуры (Республика Дагестан, Псковская, Костромская области); имущество, приобретенное в результате предпринимательской деятельности предприятиями и организациями, входящими в состав муниципальной собственности (Белгородская, Вологодская, Псковская области). Более детально состав муниципальной собственности определен в уставах муниципальных образований [9, с. 23].

Права собственника в отношении муниципальной собственности от имени муниципального образования осуществляют органы местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований, непосредственно население [10, с. 11].

Вопрос о субъекте (носителе) права муниципальной собственности логически связан с характеристикой природы этого права. В характеристике права муниципальной собственности в числе определяющих элементов находится статус субъектов этого права. В соответствии со п. 1 ст. 215 ГК РФ имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным

образованиям, является муниципальной собственностью. Ст. 130 Конституции РФ закрепляет особое положение муниципальной собственности, занимающей промежуточное положение между государственной собственностью и собственностью частной. Это самостоятельная форма (вид) собственности.

В ст. 215 ГК РФ право осуществлять полномочия собственника от имени муниципального образования предоставляется органам и лицам, указанным в ст. В соответствии с п. 2 этой статьи от имени муниципальных образований своими действиями могут приобретать и осуществлять права и обязанности органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов. Кроме того, п. 3 ст. 125 допускает, что от имени муниципальных образований по их специальному поручению могут выступать государственные органы, органы местного самоуправления, а также юридические лица и граждане. Для этого, однако, требуется основание, предусмотренное федеральным законом, указом Президента РФ, постановлением Правительства РФ, нормативным актом субъекта Российской Федерации или муниципального образования. Эти же акты должны устанавливать порядок делегирования и осуществления такого полномочия.

Данная норма Гражданского кодекса несколько не поясняет вопроса. Можно согласиться с утверждением А. А. Хорева, что фактически полномочия собственника признаются только за органом местного самоуправления, но де-юре собственником они не считаются [11, с. 4].

Кто же все-таки является юридическим собственником муниципального имущества: городское (сельское) поселение, местное самоуправление, население муниципального образования, органы местного самоуправления?

При советской власти в научной доктрине и на конституционном уровне господствовала идея общенародной собственности. Эта идеологическая концепция права государственной собственности исходила из необходимости разделения реального собственника, которым являлся советский народ, и юридической фигуры собственника, наделавшегося исключительными полномочиями на осуществление права собственности от имени и в интересах народа. Таковым считалось советское государство [12, с. 42].

Данная теория не утратила своей привлекательности и по сию пору. На муниципальном уровне она трансформируется в понимание того, что право собственности принадлежит «населению», «жителям» непосредственно, либо им «в лице представительного органа». В уставах муниципальных образований представление о сущности муниципальной собственности и ее субъектном составе несколько не совпада-



ет с формулировками ГК РФ. Муниципальная собственность объявляется «достоянием местного сообщества», «достоянием населения муниципального образования», «имуществом, необходимым для удовлетворения потребностей населения, либо для решения вопросов местного значения», «имуществом, служащим экономическому развитию муниципального образования». В основе такого понимания лежит идея народного суверенитета. Полномочия органов местного самоуправления оказываются при таком подходе всего лишь выражением этого суверенитета в имущественной сфере, всего лишь заведением, управлением муниципальным имуществом [13, с. 7].

Свое социальное предназначение местное самоуправление может оправдать, лишь эффективно управляя муниципальным имуществом, формируя и рационально используя местные финансы. Государство признает за местным самоуправлением право самостоятельно решать эти вопросы. Поэтому население муниципального образования, осуществляя местное самоуправление, принимает на себя ответственность за эффективность управления муниципальной собственностью и местными финансовыми ресурсами.

Таким образом, основным субъектом права муниципальной собственности является население муниципального образования, которое, как гласит ст. 130, владеет, пользуется и распоряжается муниципальной собственностью. Это однако не отменяет того правила, что права собственника в отношении имущества и местных финансов, входящих в состав муниципальной собственности, от имени муниципального образования осуществляют органы местного самоуправления.

Рассмотрев понятие муниципальной собственности как института современного российского муниципального права, а также исследовав его закрепление в системе юридических норм российского права, можно сделать ряд выводов.

Во-первых, институт муниципальной собственности есть система юридических норм, закрепляющих понятие муниципальной собственности, субъектов и объекты права муниципальной собственности, а также регулирующая объем правомочий (владение, пользование и распоряжение) собственника в отношении объектов муниципальной собственности и устанавливающая цели и порядок ее использования.

Во-вторых, институт муниципальной собственности является комплексным правовым институтом. Он сформирован из норм конституционного, гражданского, административного, муниципального и других отраслей права.

В-третьих, вопрос о субъекте права муниципальной собственности является дискуссионным, поскольку различные правовые доктрины по-разному трактуют его понятие. Законодатель же в качестве основ-



ного субъекта права муниципальной собственности признает население муниципального образования. Полномочия органов местного самоуправления являются выражением суверенитета населения в имущественной сфере и ограничиваются управлением муниципальным имуществом.

В свете проводимой в России реформы местного самоуправления с уверенностью можно сказать, что данный институт и по сей день находится на этапе формирования. Связано это с новизной самого местного самоуправления как общественно-правового явления. Исходя из мирового и внутреннего российского опыта становления новых общественных и правовых явлений можно утверждать, что формирование концепции местного самоуправления, в целом и муниципальной собственности в частности, займет еще несколько лет.

Библиографические ссылки

1. *Собрание* законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
2. *Комментарий* к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный) / Отв. ред. О. Н. Садилов. М., 1998.
3. *Российская газета*. 2001. 20 июля.
4. *Собрание* законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
5. *Собрание* законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
6. *Собрание* законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.
7. *Российская газета*. 2001. 20 июля.
8. *Ведомости* СНД и ВС РСФСР. 1992. № 3. Ст. 89.
9. *Модин Н.* Муниципальная собственность как экономическая основа местного самоуправления // *Российская юстиция*. 2002. № 3.
10. *Аккуратов И. Ю.* О сущности и содержании права муниципальной собственности в Российской Федерации // *Закон и право*. 2000. № 5.
11. *Хорев А. А.* О субъектах права муниципальной собственности // *Юридический мир*. 2003. № 6.
12. *Мазолин В. П.* Право государственной общенародной собственности в условиях совершенствования социализма // *Советское государство и право*. 1988. № 5.
13. *Хорев А. А.* Указ. соч. // *Юридический мир*. 2003. № 6.