

ПРИМЕНЕНИЕ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

ШОКОТКО М.А.,

адвокат, преподаватель Финансового университета
при Правительстве Российской Федерации,
e-mail: mail@law-books.ru

ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕЖИМ ИМУЩЕСТВА, НАХОДЯЩЕГОСЯ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Аннотация. В статье делается вывод о том, что конструкция разделенной собственности во многом схожа с высказываниями некоторых ученых о многоуровневом характере государственной собственности. Автор делает вывод о том, что существует большое количество теоретических правовых моделей обоснования публичной собственности. Однако ни одна не может считаться общепризнанной, так как не предлагает сбалансированную схему определения режима публичной собственности (ее видов). Дополнительные трудности вызваны необходимостью сочетания публичного и частного методов правового регулирования возникающих здесь отношений. Существующие противоречия между отдельными конституционными нормами и гражданским законодательством не могут быть разрешены простой констатацией приоритета Конституции РФ.

Ключевые слова: Гражданский кодекс, публичная собственность, разделенная собственность, гражданское право.

SHOKOTKO M.A.,

lawyer, lecturer at the Financial University
under the Government of the Russian Federation

CIVIL LAW BASIS STATE AND MUNICIPAL PROPERTY REGIME

Annotation. The article concludes that the construction of divided property is largely similar to the statements of some scientists about the multi-level nature of state property. The author concludes that there are a large number of theoretical legal models for justifying public property. However, none can be considered universally recognized, since it does not offer a balanced scheme for determining the regime of public property (its types). Additional difficulties are caused by the need to combine public and private methods of legal regulation of relations arising here. Existing contradictions between individual constitutional norms and civil legislation cannot be resolved by a simple statement of the priority of the Constitution of the Russian Federation.

Key words: Civil Code, public property, divided property, civil law.

В статье 71 Конституции РФ 1993 г. определены предметы ведения Российской Федерации. Но законодатель в понятие «Российская Федерация» вложил два значения, которые нельзя не учитывать при научном уяснении целостной системы государственной собственности. Одно значение состоит в том, что при определении предмета ведения Российской Федерации исключается вообще предмет ведения субъектов Федерации по данному кругу отношений. По мнению С. Зинченко и С. Корх, «субъ-

екты Федерации предстают некими обособленными образованиями, равностоящими с Российской Федерацией в сфере отношений собственности. Об этом свидетельствуют нормы ст. 71 Конституции о федеральной государственной собственности и управлении ею, федеральных энергетических системах, федеральном транспорте, связи, деятельности в космосе и др.» [1].

Другое значение понятия «Российская Федерация» состоит в отнесении законодателем

к предмету ее ведения вопросов экономического развития, валютного, кредитного, ценового и иного регулирования. В этом случае речь идет о Российском государстве как едином собственнике всего государственного имущества, который и управляет им. При этом С. Зинченко и С. Корх выделяют не два, а три уровня государственной собственности: право собственности Российского государства, право собственности Российской Федерации, право собственности субъектов Российской Федерации. В этом и заключается конструкция разделенной собственности [2].

Однако данную конструкцию не признавал В.П. Мозолин. Отмежевываясь от многочисленных разновидностей теории разделенной собственности, ученый подчеркивает, что в его представлении право государственной (общенародной) собственности есть право соединенной, а не разделенной собственности [3]. Тем не менее, в последнее время конструкция разделенной собственности находит все большее применение в ряде развитых рыночных стран (Западной Европы, Японии), так как допускает существование нескольких различных титулов собственности на одно и то же имущество. Данная тенденция характерна и для целого ряда развивающихся стран – государств общего права и континентальных традиций [4].

Публичные образования Российской Федерации активно участвуют в гражданско-правовых отношениях. В связи с этим Л. Грось отмечает, что это участие «приобрело для России особую актуальность в связи с осуществляемым ее переходом от планово-распределительной к рыночной экономике». При этом он полагает, что распространение на публичное образование правил о равенстве участников гражданско-правовых отношений довольно затруднительно, так как существует необходимость упрочить положение государства как собственника для сохранения значительных по размерам и роли материальных ресурсов в целях обеспечения своей безопасности и других факторов.

В Конституции РФ государственной и муниципальной собственности посвящены статьи о равенстве всех форм собственности (ст. 8.), об управлении федеральной собственностью как предмете исключительного ведения РФ, разграничении государственной собственности как предмете совместного ведения РФ и ее субъектов (ст. 71, 72, 114), муниципальной собственности (ст. 130–132) [5].

Вместе с тем, федеральное законодательство о государственной и муниципальной формах собственности развивается слабо. Нуждаются в регламентации взаимоотношения между государством, субъектами РФ и муниципальными

образованиями как собственниками, в частности, по поводу передачи их собственности друг другу (эта проблема связана с п. «г» ст. 72 Конституции), как и вопросы содержания права собственности на такие важнейшие объекты, как земля, недра, водные и другие природные ресурсы (п. «в» ст. 72 Конституции) [1].

Таким образом, существует большое количество теоретических правовых моделей обоснования публичной собственности. Однако ни одна не может считаться общепризнанной, так как не предлагает сбалансированную схему определения режима публичной собственности (ее видов). Дополнительные трудности вызваны необходимостью сочетания публичного и частного методов правового регулирования возникающих здесь отношений. Существующие противоречия между отдельными конституционными нормами и гражданским законодательством не могут быть разрешены простой констатацией приоритета Конституции РФ. В этой связи представляется необходимым поиск и разработка институциональных начал правового регулирования отношений публичной собственности, сочетающей в себе комплексный подход и, возможно, опыт хозяйственно-правовой теории, разработанной советской юридической наукой.

При исследовании государственной и муниципальной собственности как публичных форм нельзя не остановиться на их субъекте. В дореволюционный период государство рассматривалось в отечественном законодательстве как единый собственник всего государственного имущества. Из этого следовало, что государственное имущество, в чем бы ведении ни находилось, принадлежало на праве собственности единому и единственному собственнику – советскому государству. Этот вывод получил обоснование и в научной литературе, в первую очередь в трудах академика А.В. Бенедиктова [6].

В дальнейшем это утверждение было развито и другими учеными. В то же время, по мнению Е.А. Суханова, «признание «государства» единым и единственным собственником всего государственного имущества сохраняет значение лишь на соответствующем «уровне» государственного устройства (общесоюзном, республиканском или «автономном», «коммунальном»). В экономическом смысле субъектом государственной собственности является соответствующий народ, а в юридическом – действующие от его имени (и избранные им) представительные органы – Советы народных депутатов того или иного уровня» [7]. Он подчеркивает, что Советы осуществляют только распоряжение имуществом, но не триаду правомочий собственника. Для участия в хозяйственных отношениях они создают органы государственного управления, самостоя-

тельные юридические лица, наделяя их государственным имуществом на праве полного хозяйственного ведения или оперативного управления.

Таким образом, государство, муниципальные образования участвуют в гражданско-правовых отношениях, действуя через систему своих органов. «В рамках компетенции, установленной актами, определяющими их статус, эти органы могут от имени, соответственно Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности» [8].

При этом, по мнению Э.В. Талапиной, «система органов по управлению имуществом должна базироваться на принципах: самостоятельности организации и осуществления каждым уровнем власти (федеральным и региональным) управления собственностью; взаимного учета интересов при осуществлении управления; участия в управлении федеральной собственностью субъектов Федерации и наоборот; делегирования полномочий органами исполнительной власти в области управления собственностью».

Эта же мысль выражена и в гл. IV Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [9], где предусмотрены общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта РФ на основании заключения договоров, в которых устанавливается перечень полномочий, конкретные права и обязанности сторон.

В научной литературе 1980–90-х годов появилась теория множественности субъектов. Сторонники ее (С.Н. Братусь, В.А. Дозорцев и др.) [10] признают существование различных форм собственности, а следовательно, в этих «случаях существует множественность субъектов, а, следовательно, множественность собственников» [11]. В дальнейшем данная теория была развита и другими учеными (М.С. Пашовой [12], А.А. Хоревым [13]).

Обобщая взгляды ученых на статус государства как субъекта гражданского права и как собственника, отметим, что он должен быть регламентирован более подробно, чем это имеет место в настоящее время.

Говоря о государственной собственности как форме публичной собственности, следует остановиться на другой ее форме – муниципальной собственности [14]. Муниципальная соб-

ственность является одной из малоизученных форм собственности, хотя и появилась наряду с возникновением городов. Понятие «муниципальный» не использовалось русским дореволюционным законодательством до конца XIX в. В правовых актах России стали часто употребляться термины «городское, общественное, общинное имущество, «имущество земств», которые не всегда можно рассматривать синонимами слова «муниципальный» [15].

Понятие «муниципальная собственность» в некотором роде новое для отечественной правовой теории, хотя вопросы муниципализации, муниципального хозяйства в свое время составляли предмет исследования российских юристов, экономистов, ученых 20-х годов. В частности, этим вопросам много внимания уделял профессор Л.А. Велихов («Основы городского хозяйства»). Однако появление этой категории в отечественном гражданском законодательстве нельзя считать совершенно новым. Об этом говорит то, что Гражданский кодекс РСФСР 1922 г. В ст. 52, перечисляя различные виды собственности, называл «государственную (национализированную и муниципализированную)» собственность [16].

В последнюю Конституцию СССР (ст. 13) были внесены изменения, поделившие государственную собственность на общесоюзную, собственность автономных республик, автономных областей, автономных округов, краев, областей и других административно-территориальных единиц (коммунальная собственность). Актуальность вопроса о коммунальной (муниципальной) собственности отмечали О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев, говоря о ней как об основе жизнедеятельности населения муниципального образования [17], об основе местного экономического самоуправления (С.С. Алексеев) [18]. Этому же мнению придерживается Е.М. Андреева.

К субъектам осуществления права муниципальной собственности можно отнести: местное население через участие в референдуме; представительные (выборные) органы муниципальной власти посредством принятия нормативных актов, определяющих порядок управления собственностью; исполнительные органы местного самоуправления, осуществляющие непосредственное распоряжение объектами муниципальной собственности; муниципальные предприятия и иные хозяйственные субъекты, являющиеся посредниками в управлении собственностью муниципальных образований.

В отношении муниципальных образований как субъектов публично-правовой деятельности последние годы в юридической науке предпринято множество исследований. Однако обнаруживается явно недостаточное внимание к изуче-

нию муниципального образования как участника гражданско-правового оборота как собственника [19].

Исследуя вопрос о субъектах права государственной и муниципальной собственности, отметим, что круг субъектов муниципальной собственности, в отличие от государственной, все-таки определен недостаточно четко. В законодательстве употреблена лишь расплывчатая формулировка, из которой следует, что субъектом муниципальной собственности являются городские и сельские поселения и другие муниципальные образования. Конституция РФ (ч. 1 ст. 130) перечисляет лишь полномочия собственника муниципального образования. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [20] не называет население субъектом права собственности. Если бы в законе было конкретное указание на то, что собственником муниципального имущества является население муниципального образования, то у населения появились бы законные основания для контроля над действиями администрации. Однако очевидно, что оперативное осуществление правомочий собственника требует строго определенного субъекта, имеющего гражданскую правоспособность, которую население не имеет [1]. В этой связи выборы населением органов местного самоуправления есть, на наш взгляд, конституционное основание наделения избранного органа полномочиями от имени населения осуществлять правомочия собственника муниципального имущества. Несмотря на то что понятие «собственность» исследуется учеными на протяжении многих столетий, до сих пор исследования данной категории актуальны в разных отраслях права и экономике.

Некоторые ученые представляют собственность как экономическое отношение. Раскрывая содержание этих отношений, следует добавить, что это отношения между лицами по поводу принадлежности одним лицам материальных благ и отчужденности от них всех других лиц, это отношения, которым необходимо правовое оформление, которые регулируются и публично-правовыми, и частноправовыми нормами.

Согласно Конституции РФ (ст. 8) и Гражданскому кодексу РФ (ст. 212–215), собственность в Российской Федерации подразделяется на частную, государственную и муниципальную. В свою очередь, в составе государственной собственности различается федеральная собственность и собственность субъектов Федерации.

В науке гражданского права существует множество мнений о природе государственной и муниципальной форм собственности. До сих пор ряд авторов считают муниципальную форму соб-

ственности разновидностью государственной. По нашему же мнению, муниципальная и государственная собственность – это самостоятельные формы публичной собственности. Цели управления объектами муниципальной и государственной собственности схожи – наибольшая эффективность для разрешения политических, экономических и социальных проблем. Но необходимо отметить, что именно народ, население являются носителем права государственной и муниципальной собственности. В то же время и государство, и муниципалитеты активно участвуют в гражданско-правовом обороте.

Вместе с тем объединение в одном лице и политической организации, обладающей властными прерогативами, и субъекта гражданских прав не должно изменять природу регулируемых гражданско-правовых отношений, превращать их в отношения с элементами власти и подчинения и тем самым нарушать основной принцип гражданского права – принцип юридического равенства субъектов гражданских прав [21].

Когда речь идет о таком вопросе, как разделение публично-правовых и частноправовых категорий, следует, с нашей точки зрения, учитывать, что эти категории имеют одинаковую правовую природу, поскольку публичное и частное право – подсистемы единой правовой системы. Таким образом, имущество, находящееся в государственной и муниципальной собственности, используется не только для осуществления публичных функций. Государство и муниципальные образования активно участвуют в гражданских правоотношениях. Эффективность таких правоотношений во многом обеспечивается механизмом разграничения собственности между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями. В целях закрепления подобного механизма, по нашему мнению, необходимо разработать и принять закон о собственности и порядке разграничения государственной и муниципальной собственности. При этом необходимо учесть не только интересы Российской Федерации, но и права и интересы ее субъектов и муниципальных образований. В этом законе могли бы быть четко определены субъекты собственности, способы приобретения, использования и отчуждения различных форм собственности, границ их действия, пределы правомочий собственников, правил пользования собственностью.

Право муниципальной собственности как институт гражданского права в России впервые был введен Гражданским кодексом 1922 г., а в перечне форм собственности муниципальная собственность рассматривалась как разновидность государственной собственности и самостоятельного значения не имела. В сущности, муницип-

ципальная собственность рассматривалась как государственная, но переданная в непосредственное владение местным Советам. В России до 1917 г. законодательство также признавало существование муниципалитетов и муниципальной собственности. В начале XX столетия муниципальная собственность уже приносила значительные доходы, составлявшие в среднем 15–20% городского бюджета, в России она имела тенденцию к быстрому росту, в известной мере сохранившуюся в первые годы советской власти. Сразу после революции муниципалитеты и муниципальная собственность не были полностью ликвидированы.

К сожалению, в последующие годы муниципальная собственность фактически сошла на нет, уступив место чрезвычайно централизованной государственной, формально общенародной, а практически «ничейной» собственности в городах и других населенных пунктах.

Конституция СССР (1936 г.), Гражданский кодекс РСФСР (1964 г.) не закрепили понятия муниципальной собственности и права муниципальной собственности. Что касается определения понятия права муниципальной собственности, то оно недостаточно рассмотрено ведущими учеными. Однако из ряда представленных ниже определений можно сделать выводы о существовании права муниципальной собственности.

По мнению Н.С. Бондарь и С.А. Зинченко, «право муниципальной собственности нельзя охарактеризовать как элементарное, простое: оно носит системный характер». Они рассматривают данное право через четыре уровня его развития, где Советы, администрации и созданные ими органы как представительные органы власти непосредственно через население, путем проведения референдума или через иные территориальные формы демократии, осуществляют правомочия распоряжения и управления муниципальной собственностью, т.е. рассматриваемое право Н.С. Бондарь и С.А. Зинченко представляют как целостную систему, которая носит системный характер [22].

Ю.К. Толстой, обращаясь к содержанию права муниципальной собственности, отмечает, что его можно полностью приложить к общему определению права собственности как субъективного права [23].

Рассматривая содержание отношений, подлежащих регулированию нормами объективного и субъективного права собственности, Г.Н. Чеботарев определяет «право муниципальной собственности в объективном смысле как институт отрасли муниципального права, охватывающий систему норм права, регулирующих отношения присвоенности имущества муниципальному образованию и отчужденности от этого иму-

щества всех других лиц». Право муниципальной собственности, по его же мнению, в субъективном смысле означает «юридически обеспеченное господство муниципального образования над имуществом, которое выражается во владении, пользовании, распоряжении им, и устранении всех иных лиц от вмешательства в такое господство».

Современное развитие права муниципальной собственности берет свое начало с Закона РСФСР от 24 декабря 1990 г. «О собственности в РСФСР». Ныне он утратил силу. Согласно этому закону, муниципальная собственность представлялась как соединение собственности административно-территориальных образований низшего уровня (городов, районов, поселков и т.д.) и собственности органов территориального общественного самоуправления. В этом нормативном документе законодатель также впервые установил объектный состав муниципального имущества. Применять на практике положения данного Закона было сложно в связи с отсутствием норм, позволяющих его реализовать. В частности, не был решен вопрос о субъекте управления муниципальной собственностью.

В соответствии со ст. 23 данного Закона распоряжение и управление муниципальной собственностью призваны были осуществлять местные Советы народных депутатов и органы местного самоуправления. При этом компетенция названных органов не разграничивалась и не определялась. О неполноценности регулирования этим Законом рассматриваемых отношений свидетельствовало и то, что вопросам муниципальной собственности в Законе посвящено лишь четыре статьи.

В 1991 г. были приняты Основы гражданского законодательства, в которых муниципальная собственность осталась безымянной, в п. 1 ст. 44 лишь сказано, что «имущество может находиться в собственности гражданина, юридического лица, государства. Правила настоящих Основ о собственности государства применяются соответственно к собственности автономных образований и административно-территориальных образований, если законодательными актами не установлено иное».

Институт муниципальной собственности получил свое закрепление в Законе РФ от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в Российской Федерации» [24]. Ныне он также утратил силу. Этим Законом устанавливалось, что муниципальная собственность является достоянием населения соответствующей территории. Владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью должно осуществляться в интересах населения.

27 декабря 1991 г. Верховный Совет РСФСР принял постановление № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» [25].

По мнению автора, это постановление было одним из наиболее существенных документов на этапе становления права муниципальной собственности. Этим документом до настоящего времени руководствуются муниципальные органы при определении состава муниципального имущества. Постановление разграничило государственную собственность на объекты, относящиеся:

- исключительно к федеральной собственности;
- к федеральной собственности, которые могут передаваться в государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга;
- к муниципальной собственности.

В субъектах РФ – городах федерального значения Москве и Санкт-Петербургу – в целях сохранения единства городского хозяйства предметы ведения находящихся на их территориях муниципальных образований, в том числе установленные федеральным законом, объекты муниципальной собственности, источники доходов местных бюджетов определяются законами субъектов РФ – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. Как отмечено в этой связи в одном из определений Судебной Коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ, «таким образом, федеральным законодательством определены особенности местного самоуправления в городах федерального значения с учетом их особого статуса».

В статье 9 Европейской хартии местного самоуправления закреплено следующее: органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий; финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом; по меньшей мере, часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом; финансовые системы, на

которых основываются ресурсы местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, чтобы следовать, насколько это возможно, за реальным изменением издержек, возникающих при осуществлении местными органами своих полномочий [26].

Содержание права собственности составляют принадлежащие собственнику правомочия по владению, пользованию и распоряжению имуществом. Согласно ст. 215 ГК РФ, муниципальной собственностью является имущество, принадлежащее на праве собственности городским, сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям. Муниципальное имущество делится на две части:

- 1) имущество, находящееся в муниципальной собственности и закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение;
- 2) средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, которые составляют муниципальную казну городского, сельского поселения или другого муниципального образования (п. 3 ст. 215 ГК РФ) [27].

Такое разделение муниципального имущества имеет значение, прежде всего, для обоснования раздельной имущественной ответственности муниципального образования и созданных им юридических лиц по их долгам.

По мнению И.В. Матанцева, «имущество первой группы имеет в основном социальное (образование, медицина, культура) и производственное значение. Имущество второй группы призвано удовлетворять потребности населения, связанные с проживанием на территории соответствующего поселения или иного муниципального образования, а также финансово и материально обеспечивать деятельность органов местного самоуправления» [28].

Например, Е.А. Илюхина предлагает дифференцировать муниципальное имущество по трем группам [29]. Во-первых, это объекты муниципальной собственности, непосредственно управляемые собственником. К этой группе следует отнести средства местных бюджетов и внебюджетных фондов, а также иное муниципальное имущество, закрепленное во владение, пользование и распоряжение за органами местного самоуправления, т.е. муниципальную казну (п. 3 ч. 2 ст. 215 ГК РФ). Во-вторых, это социально-экономическая система города, т.е. унитарные предприятия, которым имущество принадлежит на праве хозяйственного ведения (ст. 294 ГК РФ). Такое владение имеет ограничения по сравнению с правом собственности. В-третьих, казенные предприятия и учреждения (образования, здра-

воохранения, культуры), которые в отношении закрепленного за ними на праве оперативного управления имущества осуществляют права владения, пользования и распоряжения им, установленные законом, в соответствии с целями своей деятельности и назначением имущества (ст. 296 ГК РФ).

Проблема права хозяйственного ведения и оперативного управления имуществом остается одной из актуальных в отечественном гражданском праве. Дискуссии по этому вопросу ведутся давно.

Мнения одних авторов сводятся к отмене данного института. Другие же выступают за его необходимость в переходный период, поскольку он позволяет публичным образованиям сохранить право собственности на принадлежащее им имущество и обеспечить его использование в интересах общества [30].

Как и всякое правоотношение, правоотношения собственности возникают на основании определенных юридических фактов, которые обычно рассматриваются в качестве оснований возникновения права собственности. Статья 218 ГК РФ посвящена основаниям приобретения права собственности, однако она не содержит исчерпывающего перечня оснований и полной их классификации. Основания приобретения права собственности классифицируются на общегражданские и специальные способы возникновения права собственности.

Со времен римского права все способы возникновения права собственности принято подразделять на первоначальные и производные. Как отмечает Л.В. Щенникова, «к первоначальным способам возникновения права собственности относили случаи, когда право собственности на имущество устанавливается впервые либо помимо воли прежнего собственника. К производным – случаи возникновения права собственности у приобретателя по воле предшествующего собственника и с согласия самого приобретателя. Смысл и практическое значение этой классификации выражались известным римским принципом: «никто не может передать другому больше прав, чем имеет сам»» [31].

По мнению Е.А. Суханова, «различие первоначальных и производных способов приобретения права собственности делает возможным различие понятий «основания возникновения права собственности» (т.е. титулов собственности, или правопорождающих юридических фактов) и «способы приобретения права собственности» (т.е. правоотношений, возникающих на основе соответствующих юридических фактов)» [32].

Таким образом, различие первоначальных и производных способов приобретения права собственности сводится, по его мнению, к отсут-

ствию или наличию правопреемства, т.е. преемства прав и обязанностей владельцев вещи. Также он отмечает, что «многие способы возникновения права собственности могут применяться любыми субъектами гражданского права (например, различные сделки). Имеются, однако, и специальные способы возникновения этого права, которые используются лишь строго определенными субъектами. Так, реквизиция, конфискация, национализация могут служить основанием возникновения только государственной собственности, а сбор налогов и пошлин – также и муниципальной собственности, ибо для всех других собственников они являются способами прекращения их права на соответствующее имущество» [33].

Что касается оснований возникновения муниципальной собственности, то источники ее формирования различны.

Их можно условно разделить на две группы: общегражданские способы и способы, на основании которых может возникнуть только муниципальная собственность, т.е. специфические (специальные) способы формирования муниципальной собственности.

Общими для всех форм собственности, в том числе для муниципальной, являются такие основания, как прибыль муниципальных предприятий, учреждений и организаций. Рассматривая основания возникновения муниципальной собственности, Н.М. Фролова выделяет общие способы по отношению к государственной собственности: «...поступления от приватизации имущества; местные налоги и штрафы; плата, в том числе в натуральной форме, от пользователей природными ресурсами, которые добываются на территории данного образования; передача объектов государственной собственности в муниципальную собственность (возможна передача объектов из собственности Российской Федерации или из собственности субъекта РФ) и другие способы» [34].

Используя общепризнанную классификацию оснований возникновения права собственности, Г.Н. Чеботарев подразделяет общегражданские способы формирования муниципальной собственности на первоначальные и производные. К первоначальному владению он относит изготовление новой вещи (органы местного самоуправления могут создать новое муниципальное унитарное предприятие), приобретение плодов, продукции, доходов, полученных в результате использования имущества.

Производное владение включает приобретение имущества у прежнего собственника по договору купли-продажи, мены, дарения. Органы местного самоуправления вправе заключать любые гражданские договоры, приобретая иму-

щество в муниципальную собственность, полученное имущество в наследство. Разновидности общегражданского способа возникновения у муниципалитета производного владения предусмотрены в ст. 226, 233, 237 ГК РФ [35].

Однако, по мнению А.А. Шишкина, было бы «неправомерно включать в качестве оснований возникновения права муниципальной собственности наличие на территории муниципального образования «вымороженного имущества», а также специфически государственных форм принудительного изъятия имущества» [36].

Возможны также акты передачи в муниципальную собственность предприятий, организаций, учреждений, их структурных подразделений и иных объектов, относящихся к другим формам государственной собственности, если они имеют особенно большое значение для обеспечения коммунально-бытовых и социально-культурных нужд населения данной территории, для функционирования местного хозяйства [37].

Например, Е.С. Шугрина выделяет административные и гражданско-правовые способы формирования муниципальной собственности: «Административный порядок предполагает волю одной стороны – государства и реализуется посредством издания акта органа государственной власти. Более отвечающим интересам местного самоуправления способом перехода прав на объекты собственности являются гражданско-правовые договоры и сделки. Муниципальные образования вправе заключать их с другими субъектами гражданских прав. В этом случае учитывается воля обеих сторон, что ставит органы местного самоуправления в равное положение с контрагентом».

Что касается административных методов формирования муниципальной собственности, то основное количество объектов муниципального имущества было создано в начале 90-х годов при выделении объектов из государственной собственности и передаче их в муниципальную собственность. Имущество, не принадлежавшее на праве личной собственности гражданам, а также кооперативным организациям, находилось в государственной собственности и составляло единый фонд государственного имущества. Однако на создание любого объекта материального мира, а тем более недвижимости, требуется время. Такого времени государством местному самоуправлению представлено не было и поэтому на первом этапе муниципальное имущество формировалось именно за счет уменьшения государственного фонда. То есть фактически муниципальное имущество складывалось административными мерами. И этот процесс отчасти продолжается и сегодня.

Список литературы:

- [1] Силина Т.Б. Разграничение государственной и муниципальной собственности: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 35.
- [2] Зинченко С., Корх С. Вопросы собственности: законодательство и практика // Хозяйство и право. 2000. № 6. С. 51.
- [3] Мозолин В.П. Право государственной (общественной) собственности в условиях совершенствования социализма // Советское государство и право. 1987. № 5. С. 42.
- [4] Гражданское и семейное право развивающихся стран. М.: Ун-т Дружбы народов, 1989. С. 93.
- [5] Грось Л. Участие публично-правовых образований в отношениях собственности: гражданско-правовые проблемы // Хозяйство и право. 2001. № 5. С. 30.
- [6] Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. М. – Л.: Изд-во АН СССР, 1948. С. 312.
- [7] Суханов Е.А. Лекция о праве собственности. М.: Юрид. лит., 1991. С. 70.
- [8] Звеков В. Участие Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством // Хозяйство и право. 1998. № 5. С. 16.
- [9] СЗ РФ. 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2709.
- [10] Братусь С.Н. Советское гражданское право: Субъекты гражданского права. М.: Юрид. лит., 1984. С. 268.
- [11] Дозорцев В.А. Принципиальные черты права собственности в Гражданском кодексе // Юридический мир. 1997. № 9. С. 30.
- [12] Пашова М.С. О разграничении государственной собственности на землю // Журнал российского права. 2001. № 4. С. 36.
- [13] Хорев А.А. О субъектах права муниципальной собственности // Юридический мир. 2003. № 6. С. 7.
- [14] Свод законов Российской Империи. Т. X. Свод законов гражданских. СПб., 1893. Ст. 414.
- [15] Конституция (Основной закон) СССР (с изм. и доп. от 26 декабря 1990 г.). М., 1991. С. 9.
- [16] Шишкин А.А. К вопросу о праве муниципальной собственности // Ученые записки. Вып. 2. Тюмень, 2001. С. 108.
- [17] Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М: ТК «Велби», Изд-во «Проспект», 2006. С. 422.
- [18] Алексеев С.С. Собственность – право – социализм. М.: Юрид. лит., 1989. С. 110.
- [19] Уваров А.А. Муниципальная собственность: проблемы формирования и управления // Журнал российского права. 1999. № 3/4.
- [20] СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

- [21] Карева Ю.В. Гражданско-правовой статус публичных образований // Юрист. 2003. № 5. С. 20.
- [22] Бондарь Н.С., Зинченко С.А. Городской Совет и администрация: проблемы разграничения полномочий в сфере муниципальной собственности // Государство и право. 1993. № 3. С. 89.
- [23] Гражданское право. Ч. 1. СПб.: ТЕИС, 1996. С. 346.
- [24] Основы гражданского законодательства. Приняты 31 мая 1991 г. // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 26. Ст. 733.
- [25] Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1992. № 3. Ст. 89.
- [26] Модин Н.А. Муниципальная собственность – экономическая основа деятельности органов местного самоуправления // Законодательство и экономика. 2001. № 2. С. 6.
- [27] Андреева Е.М. Становление права муниципальной собственности в Российской Федерации // Государство и право. 2001. № 3. С. 31.
- [28] Матанцев И.В. Управление местной казной // Муниципальная собственность как экономическая основа местного самоуправления. Екатеринбург, 1998. С. 56.
- [29] Илюхина Е.А. Законодательное регулирование муниципальной собственности // Российский экономический журнал. 1996. № 3. С. 36.
- [30] Абидова Ю.М. К вопросу об определении объектов муниципальной собственности в условиях нового этапа реформирования системы местного самоуправления в России // Черные дыры в российском законодательстве. Юридический журнал. 2006. № 4. С. 25.
- [31] Щенникова Л.В. Вещные права в гражданском праве России. М.: Бек, 1996. С. 27.
- [32] Маттеи У., Суханов Е.А. Основные положения права собственности. М.: Юристъ, 1999. С. 352.
- [33] Суханов Е.А. Приобретение и прекращение права собственности // Хозяйство и право. 1998. № 6. С. 4.
- [34] Гражданское право. М.: Юристъ, 1997. С. 314.
- [35] Чеботарев Т.Н. Муниципальное право РФ: Учебно-методический комплекс. Тюмень: Изд-во ТГУ, 2001. С. 218.
- [36] Шишкин А.А. Правовые проблемы управления муниципальной собственностью в Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 1999. С. 13.
- [37] Мартемьянов В. Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР // Хозяйство и право. 1990. № 9. С. 17.
- [2] Zinchenko S., Korh S. Property issues: legislation and practice//Economy and law. 2000. № 6. S. 51.
- [3] Mozolin V.P. The law of state (national) property in the conditions of improving socialism//Soviet state and law. 1987. № 5. S. 42.
- [4] Civil and family law of developing countries. M.: Un-t Friendship of Peoples, 1989. S. 93.
- [5] Gros L. Participation of public legal entities in property relations: civil law problems//Economy and law. 2001. № 5. S. 30.
- [6] Venediktov A.V. State socialist property. M. - L.: Publishing House of the Academy of Sciences of the USSR, 1948. S. 312.
- [7] Sukhanov E.A. Lecture on ownership. M.: Jurid. lit., 1991. S. 70.
- [8] Zvekov V. Participation of the Russian Federation, constituent entities of the Russian Federation, municipalities in relations regulated by civil law// Economy and law. 1998. № 5. S. 16.
- [9] Nw of the Russian Federation. 2003. No. 27 (part 2). Art. 2709.
- [10] Brother S.N. Soviet civil law: Subjects of civil law. M.: Jurid. lit., 1984. P. 268.
- [11] Dozortsev V.A. Fundamental features of property rights in the Civil Code//Legal world. 1997. № 9. S. 30.
- [12] Pashova M.S. On the delimitation of state ownership of land//Journal of Russian Law. 2001. № 4. S. 36.
- [13] Khorev A.A. On subjects of municipal property law//Legal world. 2003. № 6. S. 7.
- [14] Code of Laws of the Russian Empire. T. X. Code of Civil Laws. St. Petersburg, 1893. Art. 414.
- [15] Constitution (Basic Law) of the USSR (as amended and supplemented on December 26, 1990). M., 1991. S. 9.
- [16] Shishkin A.A. On the issue of municipal property law//Scientific notes. No. 2. Tyumen, 2001. S. 108.
- [17] Kutafin O.E., Fadeev V.I. Municipal Law of the Russian Federation. M: TK "Welby," Publishing House "Prospect," 2006. S. 422.
- [18] Alekseev S.S. Property - right - socialism. M.: Jurid. lit., 1989. S. 110.
- [19] Uvarov A.A. Municipal property: problems of formation and management//Journal of Russian law. 1999. № 3/4.
- [20] NW OF THE RUSSIAN FEDERATION. 2003. № 40. Art. 3822.
- [21] Kareva Yu.V. Civil status of public entities// Lawyer. 2003. № 5. S. 20.
- [22] Bondar N.S., Zinchenko S.A. City Council and administration: problems of delimitation of powers in the field of municipal property//State and law. 1993. № 3. S. 89.
- [23] Civil law. PART 1. St. Petersburg: TEIS, 1996. S. 346.

Spisok literatury:

- [1] Silina T.B. Delimitation of state and municipal property: Diss.... cand. jurid. sciences. M., 2007. S. 35.

[24] Fundamentals of civil law. Adopted on May 31, 1991//Vedomosti SND and the USSR Armed Forces. 1991. № 26. Art. 733.

[25] Statements of the SND of the RSFSR and the Armed Forces of the RSFSR. 1992. № 3. Art. 89.

[26] Modin N.A. Municipal property - the economic basis of the activities of local governments// Legislation and economics. 2001. № 2. S. 6.

[27] Andreeva E.M. Formation of municipal property rights in the Russian Federation//State and law. 2001. № 3. S. 31.

[28] Matantsev I.V. Local treasury management//Municipal property as the economic basis of local self-government. Yekaterinburg, 1998. S. 56.

[29] E.A. Ilyukhina. Legislative regulation of municipal property//Russian Economic Journal. 1996. № 3. S. 36.

[30] Abidova Yu.M. On the issue of defining municipal property in the context of a new stage in the reform of the local self-government system in

Russia//Black holes in Russian legislation. Law Journal. 2006. № 4. S. 25.

[31] L.V. Shchennikova. Material rights in the civil law of Russia. M.: Beck, 1996. S. 27.

[32] Mattei U, Sukhanov E.A. Basic provisions of property law. M.: Lawyer, 1999. S. 352.

[33] Sukhanov E.A. Acquisition and termination of ownership//Economy and law. 1998. № 6. P. 4.

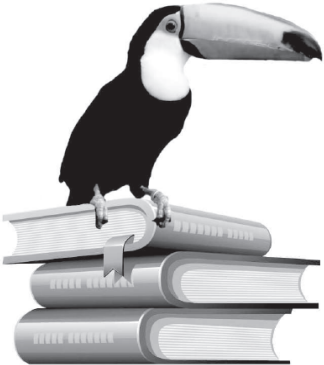
[34] Civil law. M.: Lawyer, 1997. P. 314.

[35] Chebotarev T.N. Municipal Law of the Russian Federation: Educational and Methodological Complex. Tyumen: TSU Publishing House, 2001. S. 218.

[36] A.A. Shishkin. Legal problems of municipal property management in the Russian Federation: Author. diss.... cand. jurid. sciences. Tyumen, 1999. S. 13.

[37] Martemyanov V. On the general principles of local self-government and local economy in the USSR//Economy and law. 1990. № 9. S. 17.





ЮРКОМПАНИ

www.law-books.ru

Юридическое издательство
«ЮРКОМПАНИ»

Издание учебников,
учебных и методических
пособий, монографий,
научных статей.

Профессионально.

В максимально
короткие сроки.

Размещаем
в РИНЦ, E-Library.