

ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ»

На правах рукописи

Ганболд Унэнч



«Право муниципальной собственности в России и Монголии»

Специальность 5.1.3 – Частно - правовые (цивилистические) науки.

АННОТАЦИЯ ДИССЕРТАЦИИ
на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:

доктор юридических наук, профессор

Зайцев Владимир Васильевич

Москва – 2025 г.

Актуальность темы исследования. Развитие местного самоуправления как инструмента повышения эффективности решения стоящих перед государством задач на основе делегирования части полномочий местным органам власти обусловило необходимость создания прочной экономической основы для их реализации, что объективно требует обеспечения их имущественной самостоятельности посредством предоставления полномочий по владению, пользованию и распоряжению имуществом соответствующего административно-территориального образования. Особенности правового оформления подобного экономико-управленческого решения в значительной мере предопределяются историческими особенностями развития государства, вследствие чего мы можем наблюдать формирование принципиально разных подходов к решению данного вопроса, которые варьируются от признания максимально широких правомочий, реализуемых от имени публично-правового образования, присущих институту собственности, до введения различного рода ограничений вплоть до отрицания самостоятельности муниципальной (местной собственности). Это обстоятельство обусловило основной вектор данного исследования, базирующегося на сравнении законодательства Российской Федерации и Монголии о муниципальной (местной) собственности.

Впрочем, независимо от степени децентрализации процессов управления имуществом, оно всегда имеет своей целью создание более стабильной и надежной экономической основы существования населения на соответствующей территории, в том числе за счет стимулирования экономического развития, повышения эффективности использования муниципального имущества, расширения практики взаимодействия с предпринимательскими структурами, что, в свою очередь, будет способствовать укреплению основ местного самоуправления. Ее достижению в немалой степени способствует совершенствование законодательства, что, в свою очередь, требует доктринального обоснования специфики субъектов и объектов права муниципальной собственности, оснований и порядка его

приобретения и прекращения, использования различных организационно-правовых форм вовлечения такого имущества в экономический оборот в постсоциалистических странах, таких как Россия и Монголия. Особого внимания при этом заслуживают реализуемые законодателем подходы к решению этих вопросов, различия в которых, порой весьма значительные, безусловно, представляют интерес в контексте развития науки гражданского права и определения направлений совершенствования законодательства.

Степень разработанности научной проблемы. Многогранность института муниципальной собственности обуславливает внимание к нему специалистов в области экономики и юриспруденции. Причем среди последних достаточно много представителей науки конституционного, муниципального и административного права ввиду его тесной связи с институтом местного самоуправления, организация которого детерминирует и институт муниципальной собственности.

Обращаясь к цивилистическим исследованиям, следует отметить работы С.Н. Братуся, А.В. Винницкого, О.С. Иоффе, Ю.Х. Калмыкова, В.П. Камышанского, С.М. Корнеева, В.Д. Мазаева, В.П. Мозолина, В.А. Рыбакова, К.И. Скловского, Е.А. Суханова, В.А. Тархова, Ю.К. Толстого и других ученых, посвященные институту права собственности в целом и публичной собственности, в частности. Проблемы возникновения, осуществления и прекращения права муниципальной собственности в различное время были предметом исследования Ю.Н. Андреева, М.И. Брагинского, А.В. Камышанского, Н.Н. Колмаковой, Н.М. Коршунова, Н.А. Лесняк, В.П. Мозолина, О.Н. Садикова, С.В. Тычинина, Л.А. Чердаковой, А.Е. Черноморца, В.В. Чубарова и других ученых.

Цель и задачи исследования обусловлены современным состоянием научной разработанности частноправовых аспектов права муниципальной собственности. Его целью стало выявление особенностей гражданско-правового регулирования отношений муниципальной (местной) собственности,

сформировавшихся под влиянием исторически обусловленных подходов к решению задачи децентрализации управления имуществом административно-территориальных образований в постсоциалистических странах.

Достижению этой цели способствовало решение следующих задач:

- 1) эволюция понятия муниципальной (местной) собственности и научно-теоретических представлений о ее сущности и значении с учетом детерминант развития данного института;
- 2) анализ проблем определения субъектов и объектов права муниципальной (местной) собственности;
- 3) определение особенностей приобретения и прекращения права муниципальной собственности;
- 4) выявление специфики реализации права муниципальной собственности на землю и другие объекты недвижимого имущества;
- 5) проведение сравнительного анализа использования имущества, находящегося в муниципальной (местной) собственности для создания юридических лиц и участия в их капитале в России и Монголии;
- 6) определение организационно-правовых форм партнерства между муниципалитетом и субъектами частного предпринимательства.

Объектом исследования стали общественные отношения, возникающие при приобретении, осуществлении и прекращении права муниципальной (местной) собственности в Российской Федерации и Монголии. Его **предмет** образуют нормы гражданского и муниципального права, в части, затрагивающей рассматриваемые отношения, практика их применения, а также существующие в науке доктринальные подходы к решению возникающих в рассматриваемой сфере проблем.

Теоретическую основу исследования преимущественно составили труды российских ученых, посвященные проблемам возникновения и прекращения, а также осуществления права муниципальной собственности, включая различные форматы муниципально-частного партнерства. Анализ доктринальных

подходов, представленных в соответствующих монографиях и научных статьях, позволил оценить состояние и перспективы развития гражданского законодательства в рассматриваемой сфере, сформировать соответствующую авторскую позицию, нашедшую свое выражение в выводах и предложениях.

Методологическая основа исследования представлена комплексом общенаучных и частно-научных методов познания. Приоритет среди них отдается диалектическому методу, позволяющему рассмотреть правовые явления и процессы в их взаимосвязи и взаимообусловленности с социально-историческими факторами, выявить детерминанты формирования института права муниципальной (местной) собственности в системе гражданского права. Наряду с этим при изучении законодательства, доктринальных подходов и судебной практики были использованы общенаучные методы анализа и синтеза, системный и структурный подходы, позволившие, в конечном счете, сформулировать выводы по результатам проведенных исследований.

Одновременное обращение к законодательству России и Монголии в целях выявления сходства и различий в гражданско-правовом регулировании отношений муниципальной собственности и определение на этой основе направлений совершенствования законодательства обусловило широкое использование сравнительно-правового метода. Наряду с этим применялся историко-правовой и формально-юридический методы.

Информационную базу исследования преимущественно составило законодательство Российской Федерации и Монголии, включая Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ)¹, Гражданский кодекс Монголии от 10 сентября 2002 г. (далее – ГК Монголии)², Закон Монголии о

¹ См.: Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ; часть вторая от 26.01.1996 № 14-ФЗ; часть третья от 26.11.2001 № 146-ФЗ; часть четвертая от 18.12.2006 № 230-ФЗ [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 09.03.2024)

² См.: Иргэний хууль, 2002 оны 1 дүгээр сарын 10-ны өдөр [Электронный ресурс] // URL: <https://legalinfo.mn/mn/detail/299>

государственной и местной³ собственности от 27 мая 1996 г. (далее – Закон о ГМС)⁴, Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁵ (далее – Закон об ОМС), Закон Монголии «Об административно-территориальных единицах Монголии и их управлении» от 24 декабря 2020 г. (далее – Закон об АТЕМ)⁶, а также ряд иных законов, регулирующих отношения муниципальной (местной) собственности. В то же время для иллюстрации альтернативных подходов к закреплению вещных прав административно-территориальных образований использовалось законодательство Республики Беларусь, Республики Казахстан и Китайской Народной Республики, выбор которых был обусловлен их принадлежностью к постсоциалистическим государствам. Значительное внимание было уделено материалам судебной практики, отражающим особенности применения положений законодательства о праве муниципальной собственности и способствующим выявлению существующих в нем пробелов и противоречий. Особое значение в этом смысле имеют позиции, сформированные Конституционным Судом РФ, отражающие фундаментальные представления о направлениях развития законодательства и правоприменительной практики.

Обоснованность и достоверность результатов исследования обеспечивается анализом широкого круга обусловленных целями и задачами исследования российских и зарубежных доктринальных и нормативно-правовых источников, материалов судебной практики, применением совокупности научных методов, позволивших выявить проблемы гражданско-

³ Прим.: «Орон нутгийн өмчийн» буквально переводится как местная собственность, но в контексте данного исследования мы будем использовать более привычное для российской правовой доктрины понятие «муниципальной собственности» или использовать понятия «местная» и «муниципальная» как синонимы.

⁴ См.: Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай, 1996 оны 5 дугаар сарын 27-ны өдөр [Электронный ресурс] // URL: <https://legalinfo.mn/mn/detail/492>

⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁶ См: Монгол улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай 2020 оны 12 сарын 24 өдөр [Электронный ресурс] // URL: <https://legalinfo.mn>

правового регулирования отношений муниципальной собственности, а также возможных направлений его развития на постсоветском пространстве на примере России и Монголии, а также сформулировать авторский подход к их решению. При этом автором работы:

- на основе анализа доктринальных подходов, а также российского и зарубежного законодательства, выявлены факторы, детерминирующие развитие института права муниципальной собственности, прежде всего, на постсоветском пространстве;
- проанализированы различия в законодательном закреплении субъектов и объектов права муниципальной собственности в России и Монголии с учетом существующих различий в определении его соотношения с правом государственной собственности, а также реализации в Монголии проприетарной концепции толкования объектов вещных прав;
- дана оценка нормативно закрепленным подходам к определению гражданско-правового статуса муниципальных образований и органов местного самоуправления в России и Монголии;
- обоснована смешанная правовая природа приобретения и прекращения права муниципальной собственности в порядке разграничения публичной собственности;
- систематизированы и соотнесены основания и особенности возникновения и прекращения права муниципальной собственности в России и Монголии, реализуемые как в силу прямого предписания закона, так и на основании сделок;
- выявлены особенности используемых в России и Монголии организационно-правовых форм муниципально-частного партнерства;
- определены особенности участия муниципальных образований в создании юридических лиц, дана оценка их правового статуса и перспектив правового регулирования их деятельности;

— сформулированы предложения по совершенствованию законодательства.

Положения, выносимые на защиту и имеющие научную новизну.

1. Теоретически обосновано, что различия в сущностных характеристиках права муниципальной собственности в Монголии и России, которое стало формироваться при переходе к рыночной системе экономических отношений, обусловлены приверженностью соответственно теории государственного самоуправления и дуалистической теории самоуправления. Это обуславливает существование принципиальных различий в построении системы экономических отношений и их соответствующего нормативно-правового закрепления: 1) в провозглашении муниципальной собственности в качестве особой формы государственной собственности в Монголии наряду с признанием ее в качестве самостоятельной формы собственности в России; 2) наличие более широкого объема полномочий у органов местного самоуправления в России при реализации во многом схожей коммунально-рентной модели ведения муниципального хозяйства.

2. Сформулировано определение права муниципальной собственности в субъективном смысле как совокупности правомочий владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом, реализуемых органами местного самоуправления и иными уполномоченными субъектами от имени и в интересах населения муниципального образования в порядке и пределах, установленных действующим законодательством. В силу этого признание муниципальных образований субъектами права собственности является юридической фикцией, позволяющей обособить имущество, предназначенное для удовлетворения прав и законных интересов населения соответствующий территории, и подчинить его в силу этого особому правовому режиму, характеризующемуся наличием особых оснований приобретения и прекращения права собственности, а также порядка и пределов использования соответствующего имущества.

3. Выявлены причины существующих различий в законодательном закреплении объектов права муниципальной собственности в России и Монголии, которые в значительной мере объясняются принципиально разным подходом к пониманию сущности прав на вещи и иные объекты гражданского права. Реализация в Монголии проприетарной концепции толкования объектов вещных прав позволяет рассматривать в этом качестве любые объекты, обеспечивая решение дискуссионных вопросов относительно права собственности муниципальных образований на средства бюджета, бездокументарные ценные бумаги и права на результаты интеллектуальной деятельности.

4. Обосновывается смешанная правовая природа приобретения и прекращения права муниципальной собственности в порядке разграничения публичной собственности. О публично-правовом характере соответствующих отношений свидетельствует: 1) наличие специфических оснований для принятия решения о передаче имущества, в качестве которых выступают: а) способность (не способность) имущества обеспечивать решение установленных законом вопросов местного значения; б) фактическое использование передаваемого имущества публично-правовым образованием, выступающим в качестве его получателя, или созданным им унитарным предприятием, если это не противоречит его назначению либо в) необходимость материального обеспечения муниципального образования в связи распределением (перераспределением) предмета ведения и полномочий между органами власти различных уровней; 2) безвозмездность передачи права собственности; 3) административный порядок взаимодействия уполномоченных органов различного уровня и оформление передачи прав на имущество административным актом. Однако недопустимость игнорирования волеизъявления органов местного самоуправления и объективной необходимости такой передачи для осуществления местным самоуправлением своих полномочий привносит в эти отношения гражданско-правовую

составляющую, базирующуюся на принципах равенства, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников.

5. Отмечено, что приобретение и прекращение права муниципальной собственности на основании сделки неизбежно несет на себе отпечаток особого правового статуса муниципального образования, что находит свое выражение в наличии специфических оснований для этого (приватизация, принудительное изъятие имущества и пр.), деформации принципа свободы договора, при которой мнение контрагента фактически может не учитываться, а также тесной связи с принятием управленческих решений.

6. Выявлено, что позиция российского законодателя в отношении судьбы выморочного имущества и имущества, не реализованного в ходе конкурсного производства по делу о банкротстве, вступает в противоречие как с требованием целевого назначения муниципального имущества, так и экономическими интересами муниципального образования, вынужденного нести необоснованные расходы на оценку, учет, хранение и содержание неликвидных активов. Выход из этой ситуации видится в передаче движимого имущества муниципальным образованиям с целью его дальнейшей утилизации, а недвижимого – в федеральную собственность, что, с одной стороны, позволит избежать образования бесхозного имущества, потенциально создающего угрозу жизни, здоровью, имуществу и окружающей среде, а с другой, снизить нагрузку на местный бюджет.

7. Сформулировано понятие муниципально-частного партнерства как совокупности нормативно закрепленных организационно-правовых форм взаимодействия муниципальных образований (в лице органов местного самоуправления) и субъектов предпринимательской деятельности на основе объединения имеющихся у них ресурсов и распределения рисков в соответствии с договором, заключаемым на долгосрочной основе для достижения общественно значимых целей. При этом в Монголия сложилась одноуровневая модель публично-частного партнерства без выделения

муниципального сегмента, что обусловлено достаточно высоким уровнем централизации управления и контроля со стороны органов государственной власти в Монголии, что препятствует эффективному решению стоящих перед ними задач.

8. Обоснована необходимость формирования и законодательного закрепления единой концепции использования конструкции юридического лица публично-правовым образованием, в том числе муниципальным, для решения стоящих перед ним задач, что может быть реализовано посредством принятия Закона о государственных и муниципальных юридических лицах, в которых целесообразно определить: 1) особенности правового положения данной категории юридических лиц; 2) основания и порядок их создания, включая принятие соответствующего решения компетентным органом власти с учетом возможных ограничений по сферам деятельности; 3) особенности реализации публично-правовым образованием прав собственника /акционера /участника; 4) формирования органов управления и реализации ими своих полномочий, а также ответственности лиц, осуществляющих управление; 5) оценки эффективности деятельности таких юридических лиц, обеспечению ее прозрачности.

Теоретическая и практическая значимость проведенного исследования состоит во всестороннем анализе закрепленного в законодательстве России и Монголии института права муниципальной собственности, формировании теоретических подходов к решению возникающих в этой сфере правовых проблем, вызванных существующими в нем пробелами и противоречиями. Сформулированные в данной работе положения могут послужить теоретической основой для дальнейших исследований в этой сфере, а также способствовать совершенствованию гражданского законодательства, регулирующего отношения муниципальной собственности, и устранению противоречий в правоприменительной практике по такой категории дел.

Апробация результатов исследования. Положения и выводы диссертации нашли свое отражение в трех научных статьях, опубликованных в изданиях, рекомендованных ВАК России для публикации результатов научных исследований; апробированы в ходе научных дискуссий на всероссийских и международных научно-практических конференциях.

Структура работы определяется поставленными целями и задачами и включает в себя введение, три главы, девять параграфов, заключение и библиографию.

Первая глава **«Общая характеристика права муниципальной собственности в России и Монголии»** посвящена анализу историко-правовых и экономических подходов к формированию института права муниципальной собственности, раскрытию его сущности с учетом реализации различных подходов к его законодательному закреплению в России и Монголии.

Соответственно в первом параграфе **«Понятие, значение и детерминанты развития муниципальной собственности»** акцент делается на анализе проблем ее обособления от государственной и частной собственности, реализации различных подходов к определению объема имущественных полномочий муниципальных образований, который порой претерпевал серьезные изменения, анализируются различные факторы, влияющие на формирование данного правового института. Второй параграф **«Понятие и содержание права муниципальной собственности»** раскрывает данную правовую категорию как в субъективном, так и объективном смысле. В работе дается оценка возможности признания муниципального образования юридическим лицом публичного права, затрагивается проблема определения правового статуса органов местного самоуправления. Третий параграф **«Особенности объектов права муниципальной собственности»** строится на анализе существующих законодательных подходов к определению объектов права муниципальной собственности, отмечаются различия подходов к

классификации объектов муниципальной собственности, раскрывается специфика их правового режима.

Вторая глава **«Особенности приобретения и прекращения права муниципальной собственности»** посвящена анализу доктринальных и законодательных подходов к решению вопроса об основаниях и порядке приобретения и прекращения права муниципальной собственности.

Первый параграф **«Приобретение и прекращение права муниципальной собственности в порядке разграничения публичной собственности»** посвящен специфическим основаниям его возникновения и прекращения, отражающим его сущность. Особое внимание было уделено волеизъявлению всех заинтересованных субъектов и согласованности действий соответствующих уполномоченных органов. Второй параграф **«Приобретение и прекращение права муниципальной собственности в силу прямого предписания закона»** посвящен анализу специфики и особенностям реализации конкретных оснований для этого, установленных в публичных интересах и служащих в первую очередь для сохранения данного имущества в гражданском обороте и его использования при реализации полномочий органов публичной власти того или иного уровня. Отмечается наличие существенных различий в нормативном закреплении перехода прав на бесхозяйное имущество и безнадзорных животных. Третий параграф **«Приобретение и прекращение права муниципальной собственности на основании сделки»** раскрывает особенности существующих в России и Монголии подходов к их законодательной регламентации и практике применения. При этом отмечается, что принятие соответствующих решений не может быть в полной мере отнесено к частноправовой сфере, а волеизъявление контрагента не всегда имеет определяющее значение, хотя может учитываться при определении цены.

Третья глава **«Правовые основы использования муниципального имущества»** посвящена анализу доктринальных подходов и особенностей законодательного закрепления организационно-правовых форм муниципально-

частного партнерства, а также участие муниципальных образований в создании юридических лиц.

Первый параграф **«Организационно-правовые формы муниципально-частного партнерства»** раскрывает эволюцию представлений о возможных формах взаимодействия муниципальных образований с субъектами предпринимательства, дается оценка состоянию правового регулирования этих отношений и определяются перспективы его совершенствования. Второй параграф **«Участие муниципальных образований в создании юридических лиц»** раскрывает тенденции правового регулирования отношений, связанных с созданием и функционированием юридических лиц созданных по инициативе или при участии муниципальных образований при том, что в обоих государствах прослеживается тенденция к сокращению подобных способов использования муниципального имущества.