

**Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

На правах рукописи

Унэнч Ганболд

Право муниципальной собственности в России и Монголии

Специальность: 5.1.3 «Частноправовые (цивилистические) науки»

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Научный руководитель:

доктор юридических наук, профессор

Зайцев Владимир Васильевич

Москва – 2025

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
Глава 1. Общая характеристика права муниципальной собственности в России и Монголии	14
1.1. Понятие и сущность муниципальной собственности	14
1.2. Понятие, содержание и субъекты права муниципальной собственности	34
1.3. Особенности объектов права муниципальной собственности	53
Глава 2. Особенности приобретения и прекращения права муниципальной собственности	68
2.1. Приобретение и прекращение права муниципальной собственности в порядке разграничения публичной собственности	68
2.2. Приобретение и прекращение права муниципальной собственности в силу прямого предписания закона	83
2.3. Приобретение и прекращение права муниципальной собственности на основании сделки	105
Глава 3. Правовые основы использования муниципального имущества	123
3.1. Использование муниципального имущества в рамках муниципально-частного партнерства	123
3.2. Участие муниципальных образований в создании юридических лиц	139
Заключение	165
Список использованных источников	174

ВВЕДЕНИЕ

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, ос-

нований 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 доктри-

нальных 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 частнонаучных 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 10.09.2002 (далее – ГК Монголии)², Закон Монголии от 27.05.1996 «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 местной¹ собственности» (далее – Закон о ГМС)², Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ (далее – Закон об ОМС), Закон Монголии от 24.12.2020 «Об административно-территориальных единицах Монголии и их управлении» (далее – Закон об АТЕМ)⁴, 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-правового регулирования отношений муниципальной собственности, а также возможных направлений его развития на постсоветском пространстве на примере России

¹ Примеч.: «Орон нутгийн өмчийн» буквально переводится как местная собственность, но в контексте данного исследования мы будем использовать более привычное для российской правовой доктрины понятие «муниципальная собственность» или использовать понятия «местная» и «муниципальная» как синонимы.

² См.: Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай, 1996 оны 5 дугаар сарын 27-ны өдөр [Электронный ресурс] // URL: <https://legalinfo.mn/mn/detail/492>

³ См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁴ См.: Монгол улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай 2020 оны 12 сарын 24 өдөр [Электронный ресурс] // URL: <https://legalinfo.mn>

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) провозглашение 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 соответствующей 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 (неспособность) 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, позволит, с одной стороны, 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 Монголии 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) специфику формирования органов управления и реализации ими своих полномочий, а также ответственности лиц, осуществляющих управление; 5) особенности оценки эффективности деятельности таких юридических лиц, обеспечения 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. Диссертация подготовлена на кафедре правового обеспечения рыночной экономики, где проведены ее оценка и обсуждение. Положения и выводы диссертации нашли свое отражение в трех научных статьях, опубликованных в изданиях, рекомендованных ВАК при Минобрнауки России для публикации результатов научных исследований; апробированы в ходе научных дискуссий на всероссийских и международных научно-практических конференциях.

Перечень публикаций автора

Научные статьи, опубликованные автором в рецензируемых изданиях из перечня, рекомендованного ВАК России:

1. Ганболд У. Особенности муниципально-частного партнерства в России и Монголии // Государственная служба. 2024. № 2. С. 78–82.
2. Ганболд У. Право муниципальной собственности в России и Монголии // Государственная служба. 2022. № 5. С. 19–23.
3. Ганболд У. Право собственности административно-территориальных образований низшего уровня на постсоветском пространстве // Власть закона. 2024. № 2. С. 175–188.

ГЛАВА 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВА МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ В РОССИИ И МОНГОЛИИ

1.1. Понятие и сущность муниципальной собственности

Муниципальная собственность занимает особое место среди всех форм собственности, что демонстрирует уже процесс ее институализации, начало которого до сих пор однозначно определить затруднительно ввиду различных оценок соответствующих правовых явлений.

Ряд исследователей связывают ее обособление от государственной и частной собственности с формированием муниципий в Древнем Риме, одни из которых выросли в недрах римской общины, другие сформировались на покоренных территориях. Как отмечал В.Б. Ельяшевич, «признав ... правоспособность муниципии, распространив на нее общие гражданско-правовые формы и нормы, дав ей возможность принимать через ее органы и представителей участие в общехозяйственной жизни, римская юридическая мысль вполне разрешила проблему, поставленную перед ней появлением новых хозяйствующих субъектов, предоставив им тем самым средство для удовлетворения их экономических потребностей»¹. Вместе с тем существовала некая неопределенность в вопросе о том, как осуществлялось владение ею, пользование и распоряжение соответствующим имуществом: шла ли речь о возможности осуществления этого права членами общины самостоятельно, либо реализации права общины *per se*, при том что взгляды Павла и Ульпиана на эту проблему расходились.

Исследователями отмечалось, что объем имущественных полномочий муниципий со временем менялся. Их ограничение связывалось с желанием государства «не давать им стягивать в своих руках, независимо от контроля центральной власти, слишком большие средства». В свою очередь, изменение

¹ Ельяшевич В.Б. Юридическое лицо, его происхождение и функции в римском частном праве. СПб.: Типолитограф. Шредера, 1910. С. 214.

представлений о муниципиях как чужеродном элементе в государственном организме Рима обусловило расширение их возможностей в имущественной сфере, в том числе в части признания их правоспособности в сфере наследования¹.

Особое значение при оценке правового режима имущества муниципий имело признание публично-правовых элементов в их имущественно-правовом положении, распространении на них «приемов и форм хозяйства *populus Romanus*», что находило свое отражение в системе откупа доходов, договорах аренды земли и подряда, хотя последние при этом оставались в сфере регулирования *ius privatum*². Однако наиболее явным отличием муниципий от частных корпораций стало предоставление им особых привилегий в виде преимущественного по отношению к другим кредиторам права на получение удовлетворения из имущества должника (*privilegium exigendi*), реализации законного залогового права в отношении имущества должника, привилегированной (100 лет) погасительной давности, взыскания процентов на основе *nudum pactum* без особой стипуляции. Для муниципий были установлены особые источники обеспечения их финансового благополучия, включая вносы *ob honorem* и прочие пожертвования в их пользу. Кроме того, они, по сути, получили статус привилегированных кредиторов, чьи требования удовлетворялись из стоимости такого имущества. В целом, как писал Н.С. Суворов, признание их обособленной и получившей известную самостоятельность частью государства обусловило со временем формирование взгляда на имущество муниципий как особое имущество, не принадлежавшее ни римскому народу, ни отдельным физическим лицам³. Сам он рассматривал муниципии как особую разновидность юридических лиц.

¹ См.: Ельяшевич В.Б. С. 220–221.

² См. там же. С. 230–232, 235.

³ См.: Суворов Н.С. Об юридических лицах по римскому праву. М.: Статут, 2000. С. 190.

Некоторые ученые связывают формирование права муниципальной собственности с развитием европейских городов¹. Однако говорить об этом можно лишь на более поздних этапах их эволюции, учитывая, что в течение достаточно длительного времени города были неотъемлемой частью феодальной системы. Большинство городов располагалось на земле, находящейся в собственности сеньора (в том числе короля, епископа, монастыря и т.п.), определявшего основы управления в них и ведавшего распределением полученных доходов. Попытки освободиться из-под его власти с разным успехом стали предприниматься уже с IX века. Причем речь могла идти как о вооруженной борьбе, так и о выкупе соответствующей привилегии. Со временем подобное коммунальное движение приводило к признанию за городами права на самоуправление, формирование собственного имущества, обособленного как от имущества сеньора, так и от имущества населявших его горожан.

Прежде всего, речь шла о создании городской казны, предназначенной для покрытия общегородских нужд, источником пополнения которой были разнообразные налоги и сборы, собираемые преимущественно через систему откупов. Не исключались и пожертвования, которые могли осуществляться не только именитыми горожанами, но и дружественными городами. Так, в 1382 г. Франкфурт передал Вецлару 24 тыс. флоринов для покрытия возникших долгов. Фрайбургское право предоставляло городу в качестве особой привилегии возможность получения части выморочного имущества покойного горожанина наряду с церковью и сеньором².

Наряду с этим высказывается мнение о том, что муниципальная собственность как самостоятельная форма собственности стала развиваться лишь с конца XIX века в качестве инструмента обеспечения общего блага в условиях возрастающих злоупотреблений со стороны частного капитала. Сторонники такого подхода считают, что она приобрела особое значение для обеспечения

¹ См.: Боровская М.А. Генезис муниципальной собственности и становление систем муниципального управления: Моногр. Таганрог, 2002. С. 47.

² См.: Блохин П.А. Эволюция фрайбургского городского права в XII – первой половине XIII в.: Автореф. дис. ... ист. наук. М., 2014. С. 12.

доступности и улучшения качества услуг в сфере водо- и энергоснабжения, управления коммунальными отходами, развития общественного транспорта, а иногда также в сфере образования, медицины и предоставления доступного жилья¹. Интересно, что целесообразность развития муниципальной собственности в свое время была предметом активных дискуссий. В частности, поднимался вопрос о наличии каких-либо гарантий того, что услуги транспорта, газоснабжения или электроснабжения будут столь же эффективными при муниципальном управлении, как и при частном, в том числе с позиции достаточности средств для этого, учитывая специфику формирования муниципальных бюджетов. При этом скептики отмечали, что доводы в пользу муниципальной собственности не вполне обоснованны².

Следует отметить и то, что значительному числу государств подобная экономическая категория неизвестна, поскольку замещается такими функционально близкими экономическими понятиями, как общая племенная, общинная, кооперативная, коммунальная или коллективная собственность³. Каждая из них в той или иной мере может рассматриваться как экономическая основа существования некой социальной группы, постоянно или временно проживающей на определенной территории. Причем схожий в экономическом смысле формат отношений может получать различное правовое закрепление.

Племенная собственность, являющаяся исторически первой формой собственности, в настоящее время характерна для традиционных обществ некоторых стран, где вопрос о возможности обладания имуществом зависит от принадлежности к соответствующему племени (например, Нигера, Фиджи). Впрочем, нельзя не отметить, что она переживает определенную трансформацию, обусловленную как политическими, так и экономическими факторами.

¹ См.: Гомбожапов А.Д. Социальная организация общины кочевников Монголии в XXI веке: роль родственных связей // Научный диалог. 2021. № 1. С. 215.

² См.: Rowe Leo S., Fairlie John A., Maltbie Milo R. etc. J. Municipal Ownership-Discussion // Publications of the American Economic Association. 1906, 3rd Series. Vol. 7. No. 1 (Feb., 1906). P. 144–159.

³ См.: Woodin T., Crook D. and Carpentier V. Community and mutual ownership [Электронный ресурс] // URL: <https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/1474803/1/community-mutual-ownership-full.pdf>

Так, в странах Африки, как отмечает Всемирный банк, за провозглашением защиты традиционных прав собственных граждан нередко скрывается презумпция принадлежности соответствующих земель государству, что, прежде всего, находит свое выражение в отстранении племенных групп, семей и вождей от опеки над землей с заменой их государственными чиновниками, обеспечивая возможность безвозмездного распределения ресурсов между крупными иностранными компаниями¹, что, очевидно, не отвечает интересам представителей соответствующих племен. В других случаях отказ от этой формы собственности происходит по мотивам обеспечения равенства прав граждан. В Фиджи, напротив, Конгресс коренных племен в немалой степени способствовал закреплению в Конституции 2013 года положения о признании права собственности на всю землю Итаукеи, Ротумана и Банабана за обычными владельцами этой земли, с установлением запрета на ее отчуждение в собственность иных лиц, за исключением государства. Последнее в случае приобретения ее для общественных нужд после вступления в силу настоящей Конституции обязано вернуть землю обычным владельцам в случае минования потребности в ее использовании (ст. 28).

Достаточно близка к этой форме собственности общинная собственность, в большей степени присущая сельским сообществам, для которых родственные связи владельцев общего имущества хотя и присущи, но имеют меньшее значение. В частности, подобный способ обеспечения экономических основ существования граждан был реализован в Израиле, где получили распространение кибуцы и мошавы, представляющие собой сельскохозяйственные общины, действующие на кооперативных началах, в снабженческо-сбытовой сфере при частичном или полном обобществлении труда и собственности на средства производства². При этом в некоторых из них (например, в

¹ См.: Rising Global Interest in Farmland. World Bank, Washington DC. Septembre 2010. P. 31 [Электронный ресурс] // URL: <https://documents.worldbank.org>

² См.: Дойников И.В. Правовой статус сельскохозяйственных товаропроизводителей в Израиле // Образование и право. 2022. № 4. С. 148.

мошав овдим) семья сохраняется как центр общественной жизни, хотя организацией жизни в таких общинах занимаются избранные советы. В отдельных своих проявлениях она трансформируется в кооперативную и даже частную собственность.

Последнее достаточно актуально для Монголии, где после ликвидации коллективных хозяйств, действовавших в социалистический период ее развития, стали возрождаться кочевые общины как традиционная форма самоорганизации для совместного ведения хозяйства, что обусловлено не только потребностью в производственной кооперации, но и необходимостью обеспечения безопасности, защиты собственности и реализации экономических интересов. Это не могло не сказаться на возникающих в них имущественных отношениях, поскольку подвижный образ жизни порождает умеренное стремление к собственности¹.

Однако отношения в них строятся по модели частной собственности, поскольку в большинстве случаев основу подобных объединений составляют семейно-родственные коллективы, хотя родство не является единственно необходимым условием их формирования. В России вопрос о праве собственности общин коренных малочисленных народов решен сквозь призму права частной собственности соответствующего юридического лица, в котором, впрочем, его члены сохраняют право на получение доли из имущества общины или компенсации ее стоимости при выходе из нее (ст. 17, 12 Федерального закона от 20.07.2000 № 104-ФЗ (ред. от 20.10.2022) «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»²).

Заслуживает внимания и право коллективной собственности, нашедшее свое закрепление, в частности, в ГК КНР³. Из анализа положений ст. 260

¹ См.: Жамбалдорж Жаргалсайхан. Монгольское кочевничество: сущность, особенности: Автореф. дис. ... канд. филос. наук. Улан-Удэ, 2013. С. 13.

² См.: Собрание законодательства РФ. 2000. № 30. Ст. 3122.

³ См.: Гражданский кодекс Китая 中国 民法典, 2020 [Электронный ресурс] // URL: <https://ru.chinajusticeobserver.com/law/topics/civil-code?ysclid=lwnb0chp5l776616389>

и 261 ГК КНР следует, что состав его объектов в значительной мере совпадает с объектами права муниципальной собственности, включая земли, леса, горные хребты, луга, невозстановленные земли и илистые отмели, которые принадлежат коллективам в силу прямого предписания закона, образовательные, научные, культурные, медицинские, спортивные и другие объекты, находящиеся в собственности коллективов, и т.п. Предполагается, что владение, пользование и распоряжение ими осуществляется крестьянским коллективом села или сельским комитетом от его имени, коллективной хозяйственной организацией или группой сельских жителей от имени фермерских коллективов, хозяйственными организациями города от имени фермерского коллектива поселка (ст. 262 ГК КНР), а также городским коллективом в соответствии с законами и административными постановлениями (ст. 263 ГК РФ). По своим характеристикам коллективная собственность занимает промежуточное положение между государственной и частной собственностью, поскольку предполагает большую вовлеченность граждан в решение вопросов, касающихся такого имущества. Коллективистский дух, по мнению законодателя, должен превалировать и при ведении фермерского хозяйства, в силу чего, в отличие от российского подхода, где имущество такого хозяйства образует общую совместную (если иное не установлено соглашением), но частную собственность его членов (п. 1 ст. 257 ГК РФ), оно, согласно ст. 260 ГК КНР, находится в коллективной собственности членов фермерского коллектива.

Следует отметить, что в правовой доктрине в понятие коллективной собственности, как правило, вкладывается иное содержание, поскольку через него предпринимается попытка объяснить правовой режим имущества юридического лица¹, что было характерно уже для разработанной во Франции теории коллективной собственности (Варейль-Соммьер, Планиоль, Бертелеми), согласно которой имущественные права могут принадлежать коллективам, т.е.

¹ См.: Козлова Н.В. Понятие и сущность юридического лица. Очерк истории и теории: Учеб. пособие. М.: Статут, 2003. С. 215; Богданов Е.В. Идеи индивидуализма, коллективизма, капитализма в современном гражданском праве России // Журнал российского права. 2021. № 12. С. 85.

определенным образом организованным объединениям лиц, выступающим вместе как единый субъект права. Подобный подход на волне преобразований начала 90-х годов нашел свое закрепление и в законодательстве, о чем свидетельствует ст. 10 Закона СССР от 06.03.1990 № 1305-I «О собственности в СССР»¹. Однако М.М. Агарков в свое время особо подчеркивал, что в данном случае речь не идет об общественной (социалистической) собственности², получившей свое закрепление в конституциях СССР и союзных республик, а также о гражданском законодательстве советского периода. И, учитывая, особенности китайской политической системы, эту трактовку нельзя игнорировать.

Весьма неоднозначно в рассматриваемом контексте выглядит право кооперативной собственности, учитывая, что кооперация как форма организации труда, предполагающая совместное участие нескольких лиц в одном или нескольких связанных между собой процессах, которое закономерно в той или иной мере сопровождается обобществлением средств и продуктов производства, возникла задолго до появления кооперативов как одной из организационно-правовых форм юридического лица. Между тем в доктрине доминирует узкая трактовка кооперативной собственности, которая при этом нередко ассоциируется с коллективной собственностью и в этом качестве рассматривается как право собственности различных категорий юридических лиц³.

Вызывает вопросы и использование для обозначения имущественной основы деятельности местных органов власти категории коммунальной собственности. С одной стороны, применение подобной терминологии является вполне закономерным, учитывая, что понятие «коммуна» обозначает коллек-

¹ См.: Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 11. Ст. 164.

² См.: Агарков М.М. Правоотношение (гл. XII макета учебника по теории государства и права 1948 г.) // Вестник гражданского права. 2022. № 3. С. 145–181.

³ См.: Капура М.М. Право собственности кооперативов: проблемы теории и практики: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 7–8; Черноморец Р.В. Особенности кооперативной формы собственности // Вестник Удмуртского университета. 2012. Вып. 3. Экономика и право. С. 126–132.

тив лиц, объединившихся для совместной жизни на началах общности имущества и труда, а на определенных этапах исторического развития оно вообще использовалось для обозначения общины, добивавшейся прав самоуправления. В то же время в юриспруденции право коммунальной собственности иногда ассоциируется с реализацией правомочий собственников помещений по владению, пользованию и распоряжению как индивидуальным имуществом, так и общим имуществом строения и в этом качестве рассматривается как самостоятельное вещное право¹. То есть коммуна воспринимается как весьма небольшой коллектив, интересы которого ограничены принадлежащим им имуществом.

В ГК Казахстана коммунальная собственность рассматривается как форма государственной собственности, состоящая из местной казны, которую образуют средства местного бюджета и иного коммунального имущества, не закрепленного за государственными юридическими лицами, а также имущества, закрепленного за коммунальными юридическими лицами (п. 3 ст. 192 ГК Казахстана)². Предполагается, что она подразделяется по уровням местного государственного управления и самоуправления на областную, города республиканского значения, столицы; районную (города областного значения) и коммунальную собственность местного самоуправления (города районного значения, села, поселка, сельского округа). Интересно то, что за местными исполнительными органами власти признаются полномочия по разработке и утверждению нормативных правовых актов в сфере управления областным коммунальным имуществом в пределах своей компетенции, управлению им и осуществлению мер по его защите (ст. 17, 18.1 Закона Республики Казахстан от 01.03.2011 № 413-IV «О государственном имуществе»³). Однако сохранение

¹ См.: Басос Е.В. Коммунальная собственность в Российской Федерации // Юридический мир. 2015. № 11. С. 42–46; Певницкий С.Г. Право коммунальной собственности в многоквартирных домах // Юрист. 2006. № 2. С. 52–53.

² См.: Гражданский кодекс Республики Казахстан (Общая часть), принят Верховным Советом Республики Казахстан 27.12.1994 [Электронный ресурс] // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1006061&pos=2350;-55#pos=2350;-55

³ См.: URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30947363&pos=3;-108#pos=3;-108

ее статуса как одной из форм государственной собственности подтверждается соответствующей компетенцией государственных органов по управлению государственным имуществом. Понятием коммунальной собственности оперирует и Закон Республики Беларусь от 04. 01.2010 № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»¹ (ст. 55). При этом ст. 215 ГК Беларуси также относит ее к разновидности государственной собственности².

Подобный подход фактически базируется на представлениях, нашедших свое закрепление в Законе СССР от 09.04.1990 № 1417-I «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»³, где основа местного хозяйства связывалась с наличием коммунальной собственности, распространявшейся на имущество, безвозмездно передаваемое Союзом ССР, входящими в него республиками, иными субъектами, а также имущество, создаваемое или приобретаемое местным Советом народных депутатов за счет принадлежащих ему средств (ст. 10). При этом коммунальная собственность согласно ст. 19 Закона СССР от 06.03.1990 № 1305-I «О собственности в СССР»⁴ относилась к государственной собственности.

В дальнейшем российское законодательство в этой сфере испытало на себе существенное влияние западноевропейской традиции, что отразилось как на использовании юридической терминологии, так и самой концепции муниципальной собственности, появление которой в какой-то мере стало следствием политического решения, базировавшегося на представлении о необходимости децентрализации власти и создании экономических основ для ее эффективной реализации. То есть она зарождалась директивным путем и, будучи

¹ См.: URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11000108>

² См.: Гражданский кодекс Республики Беларусь от 07.12.1998 № 218-З // URL: <https://pravo.by/document/?guid=11031&p0=hk9800218>

³ См.: Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 16. Ст. 267.

⁴ См.: Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 11. Ст. 164.

провозглашенной нормативно-правовыми актами, лишь со временем получила свое имущественное наполнение, что существенно осложняло процесс приватизации¹.

Понятие «муниципальная собственность» впервые нашло свое закрепление в Законе РСФСР от 24.12.1990 № 443-I «О собственности в РСФСР»². При этом ее специфика раскрывалась через перечисление относящихся к ней объектов и указание на круг субъектов, уполномоченных распоряжаться ими (ст. 23). Правда, Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик, утвержденные Верховным Советом СССР 31.05.1991 № 2211-1³, подобные административно-территориальные образования правом собственности не наделяли, относя к субъектам права собственности лишь граждан, юридических лиц и государство. В Законе РФ от 06.07.1991 № 1550-I «О местном самоуправлении в Российской Федерации»⁴ уже констатировалось, что муниципальная собственность является достоянием населения соответствующей территории и наряду с иной собственностью служит источником получения доходов местного самоуправления и удовлетворению потребностей населения определенной территории (ст. 36, 37). С этого момента она стала рассматриваться в качестве экономической основы местного самоуправления, что получило свое закрепление и в ст. 49 Закона об ОМС.

Обращаясь к законодательству Монголии, следует отметить, что формирование его в течение длительного времени под влиянием социалистических идей продолжает отказывать влияние на нормативно-правовое закрепление общественных отношений, хотя Конституция Монголии⁵ говорит об обеспечении соответствия ее экономики, основанной на различных формах соб-

¹ См.: Абидова Ю.М. Правовое регулирование формирования муниципальной собственности в России (историко-правовой анализ): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2006. С. 8.

² См.: Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 30. Ст. 416.

³ См.: Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 26. Ст. 733.

⁴ См.: Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

⁵ См.: Монгол Улсын Үндсэн Хууль, 1992 оны 1 дүгээр сарын 13-ны өдөр // URL: <https://legalinfo.mn/mn/detail/367>

ственности, тенденциям глобального экономического развития с учетом национальных особенностей (ст. 5). При этом формы и виды собственности получили достаточно противоречивое закрепление. В п. 2 ст. 5 Конституции речь идет о признании всех форм государственной и частной собственности. Это положение воспроизводит и п. 1 ст. 99 ГК Монголии, согласно которой в Монголии существует государственная и частная собственность, хотя в 1996 г. был принят Закон «О государственной и муниципальной собственности» (далее – Закон о ГМС¹). В то же время выделяется категория общественной или публичной собственности, которая в соответствии с п. 2 ст. 99 ГК Монголии включает государственную, муниципальную и религиозную собственность. Причем первые две подразделяются на предназначенные для публичного использования и собственно государственную или соответственно муниципальную собственность (ст. 3 и 74 Закона о ГМС), что призвано подчеркнуть нахождение части имущества в общем достоянии. Последнее «выступает едва ли не отрицанием собственности вообще», поскольку «при общественной форме собственности человек не «совладеет» и не «сораспоряжается» ею, он пребывает в определенном отношении, согласно которому нечто запрещается и разрешается целым рядом гармонирующих между собой социальных норм»². В этом смысле нельзя не согласиться с Л.А. Чердаковой, указывающей на недопустимость отождествления муниципальной собственности с ассоциированной частной собственностью (корпоративной, кооперативной, коммунальной и т.п.), когда соответствующий объект состоит из сумм объектов индивидуальной собственности (долей) собственников³.

Следует отметить, что концепция общественной собственности находит свое отражение в законодательстве целого ряда современных государств (ФРГ, Испании, Мексики и пр.). Будучи озвученной еще Платоном, свое

¹ См.: Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай, 1996 оны 5 дугаар сарын 27-ны өдөр // URL: <https://legalinfo.mn/mn/detail/492>

² Мулина Н.А. Частная и общественная формы собственности: социально-философский анализ: Автореф. дис. ... канд. филос. наук. Красноярск, 2005. С. 7, 22.

³ См.: Чердакова Л.А. Теоретико-правовые основы права муниципальной собственности // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 23. С. 33.

наибольшее развитие она получила в марксистской социологии, где рассматривается как действительное общественное явление, присущее всем обществам на любых этапах их развития¹. Причем уровень такого развития, характер складывающихся в обществе отношений, в том числе обусловленных формой правления, территориального устройства, политического режима, предопределяет и выбор формы управления соответствующим имуществом.

В правовой доктрине общественная собственность рассматривается как особый тип собственности, который противопоставляется частной собственности и находит свое выражение в различных формах: государственной, муниципальной, коллективной (корпоративной)². О категории общественной собственности говорят и экономисты, подчеркивая ее предназначение для удовлетворения интересов определенной социальной группы. Применительно к ним уместным признается также использование категории публичной собственности³, если речь идет о том, что имущество используется для удовлетворения публичных интересов, понимаемых не как интересы государства и его органов и должностных лиц, а как общественные интересы, проявляющиеся как на уровне всего общества, когда мы действительно можем говорить о государственной публичной собственности, так и на уровне отдельных социальных групп, интересы которых при таком подходе обеспечивает муниципальная публичная собственность.

Следует отметить, что предложения о введении в российское законодательство нормы о признании права публичной собственности высказываются

¹ См.: Таранова О.А. О теории общественной собственности в марксистской социологии // Социология и право. 2018. № 2 (40). С. 49.

² См.: Капура М.М. Указ. работа. С. 7–8; Тархов В.А., Рыбаков В.А. Собственность и право собственности. 3-е изд., доп. М.: Юрист, 2007. С. 78, 79.

³ См.: Дойников И.В. Публичная собственность – основа экономики страны // Правовое регулирование деятельности хозяйствующего субъекта: Мат-лы Междунар. науч.-практ. конф. «Проблемы развития предприятий: теория и практика». 10–12 октября 2002 г. Ч. III. Самара, 2002. С. 53.

в правовой доктрине, хотя право на общенародное достояние при этом ассоциируется только с правом государственной собственности¹. Последнее, на наш взгляд, это не вполне оправданно, поскольку не отражает исторические предпосылки обособления такого имущества, а также механизм удовлетворения интересов населения муниципальных образований, не предполагающий получения специального разрешения на это органов власти или заключение договора с ними². К тому же муниципальная собственность юридически признавалась достоянием населения соответствующей территории в ст. 37 Закона РСФСР о местном самоуправлении 1991 г. В действующем законодательстве используется более сложная правовая конструкция, содержащая указание на принадлежность соответствующего имущества муниципальным образованиям, от имени которых права собственника осуществляют органы местного самоуправления и уполномоченные ими юридические лица и граждане (ст. 214, 125 ГК РФ)³. Впрочем, указание на возможность нахождения объектов, признаваемых общественным достоянием, не только в государственной, но и муниципальной собственности встречается в российском законодательстве применительно к землям особо охраняемых природных территорий (ст. 95 Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ, далее – ЗК РФ)⁴.

На наш взгляд, именно характеристика объектов муниципальной собственности в качестве общественного достояния всего местного сообщества, постоянно или временно связанного с соответствующей территорией, как нельзя лучше отражает ее социально-экономическое назначение, что в совокупности с особенностями реализации правомочий владения, пользования и

¹ См.: Андреев Ю.Н. Собственность и право собственности: цивилистические аспекты: Моногр. М.: Норма, Инфра-М, 2013. С. 150.

² См.: Винницкий А.В. Публичная собственность: проблемы формирования административно-правовой доктрины: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2013. С. 18.

³ См.: Шугрина Е.С. Экономическая основа местного самоуправления: правовой анализ // Правоприменение. 2018. № 3. С. 92.

⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

распоряжения ими через специально созданные органы власти позволяет отграничить его от племенной, общинной, коллективной и кооперативной форм общественной собственности.

Специфика правового режима муниципальной собственности определяется различными факторами, среди которых наиболее значимыми являются особенности взаимоотношений различных уровней публичной власти, а также экономической политики государства. Очевидно, что формирование разнообразных подходов к организации власти на местах, обусловленных представлениями об организации государственного управления, закономерно отражается и на складывающихся отношениях собственности¹. Так, приверженность теории государственного самоуправления, базирующейся на представлении о том, что органы местного самоуправления хотя и формируются местным сообществом, обеспечивают реализацию переданных им государством задач, что, в свою очередь, обуславливает сохранение государственного контроля за их деятельностью. При подобном подходе муниципальная (коммунальная, коллективная) собственность предстает как часть государственной собственности, что и прослеживается в Монголии, равно как в Беларуси, Казахстане и Китае. В рамках общественной теории муниципальная собственность рассматривается как самостоятельная форма собственности с присущими только ей характерными признаками, поскольку государство и муниципалитеты рассматриваются как разные субъекты экономики². Подобный подход изначально закреплялся в Конституции РФ, ст. 132 которой ограничивалась указанием на то, что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения, хотя и могут наделяться отдельными государственными полномочиями при условии

¹ См.: Гончаров И.В. Правовой статус муниципального имущества и право муниципальной собственности в социальном государстве // Образование и право. 2020. № 7. С. 158.

² См.: Генералова О.Н. Формирование отношений и прав собственности в интересах муниципального образования: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. Улан-Удэ, 2008. С. 12.

передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств. Действующая редакция уже содержит дополнительное указание на то, что органы местного самоуправления наряду с органами государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории, что является следствием влияния дуалистической теории самоуправления, в основе которой лежит тезис о невозможности полного разделения собственно местных и общегосударственных дел при одновременном наличии общегосударственного и местного интереса в деятельности местного самоуправления¹.

Говоря о роли экономической политики в становлении института муниципальной собственности, стоит привести мнение О.Н. Генераловой о том, что он «возникает, существует и функционирует не столько по усмотрению и воле отдельных индивидов групп людей, сколько под воздействием объективных условий, требующих эффективного функционирования рыночной системы в рамках определенной территории»². Это, впрочем, не означает формирование некой универсальной модели соответствующих отношений, учитывая, что вопрос о допустимой мере участия органов местного самоуправления в хозяйственной деятельности и, как следствие, об объеме их полномочий и необходимом составе муниципального имущества, являющийся ключевым при определении путей дальнейшего развития местного самоуправления, может решаться по-разному.

В литературе выделяют по крайней мере три модели муниципального хозяйства: коммунальную, коммунально-рентную и муниципально-рентную. Первая предполагает активное вовлечение населения в экономическую жизнь, что, прежде всего, означает возложение на него значительной части затрат на

¹ См.: Дементьев А.Н. Теории местного самоуправления и их современные интерпретации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 4. С. 20.

² Генералова О.Н. Указ. работа. С. 12.

обеспечение общественных интересов, покрытие которых при необходимости дополнительно осуществляется государством, поскольку возможности органов местного самоуправления на осуществление хозяйственной деятельности ограничены. Подобный подход, как правило, реализуется в европейских странах. В муниципально-рентной модели роль органов местного самоуправления, возложение на них основного бремени по решению вопросов местного значения, что, обуславливает предоставление им максимально широких полномочий по осуществлению хозяйственной деятельности. Нечто среднее представляет собой коммунально-рентная модель, характеризующаяся достаточно широкими полномочиями органов местного самоуправления в части использования ресурсов территории, принимающего различные организационно-правовые формы – от создания муниципальных юридических лиц до различных форматов партнерства с бизнесом. В этих условиях налоговые поступления и прочие местные сборы хотя и являются источником пополнения казны, но не играют определяющей роли в ведении муниципального хозяйства¹.

Эта модель, по сути, реализуется в России и Монголии, хотя и с рядом отличий, вызванных особенностями организации местного самоуправления. Так, в Российской Федерации органы местного самоуправления обособляются от органов государственной власти, хотя и образуют с последними единую систему публичной власти (ст. 132 Конституции РФ). Несмотря на то, что п. 1.1 ст. 131 Конституции РФ предусматривает возможность вмешательства органов государственной власти в формирование органов местного самоуправления, назначение на должность и освобождение от должности соответствующих должностных лиц в порядке и случаях, установленных федеральным законом, прежде всего Законом об ОМС. Основной Закон признает за населе-

¹ См.: Воронин А.Г. Муниципальное хозяйство и управление: проблемы теории и практики. М.: Финансы и статистика, 2002. С. 41–42; Дубская О.С., Стрельченко Е.А. Муниципальное хозяйство: особенности, структура и модели // Terra economicus. 2011. Т. 9. № 3. Ч. 2. С. 66.

нием право на самостоятельное решение вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (п. 1 ст. 131 Конституции РФ).

Действующее законодательство не исключает участия органов государственной власти различных уровней в финансировании муниципальных расходов, но осуществляется в строго определенных случаях, к которым относятся: 1) дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований исходя из численности и структуры населения, что является следствием реализации социальной функции государства в целом (ст. 60, 61 Закона об ОМС); 2) субвенции на осуществление органами местного самоуправления государственных полномочий (ст. 63 Закона об ОМС); 3) межбюджетные трансферты из бюджета субъекта Российской Федерации для софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения (ст. 63.1 Закона об ОМС).

В Монголии вопрос о распределении роли государства и местного самоуправления в формировании экономической базы административно-территориальных единиц решается иначе, учитывая, что согласно ст. 56 Конституции Монголии управление административно-территориальной единицей строится на основе сочетания принципов самоуправления и государственного управления (ст. 56). Это объясняет то обстоятельство, что в соответствии со ст. 15 Закона Монголии от 24.12.2020 «Об административно-территориальных единицах Монголии и их управлении» (далее – Закон об АТЕМ)¹ формирование экономической и финансовой основы административно-территориальных единиц является обязанностью государства, которое одновременно гарантирует их право самостоятельно решать проблемы экономической и социальной жизни территории, осуществлять управление имуществом и устанавливать ставки

¹ См.: Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай 2020 оны 12 сарын 24 өдөр [Электронный ресурс] // URL: <https://legalinfo.mn>

налога в пределах, установленных законом, и т.п. Однако реализация этих полномочий в той или иной мере контролируется органами государственной власти или реализуется в установленном ими порядке. Так, выдача разрешений на использование помещений в коммерческих и служебных целях на общественных улицах и территориях, согласно ст. 2 Закона об АТЕМ, осуществляется по итогам аукциона, порядок организации которого утверждается органом государственного управления, ведающим вопросами государственного имущества. Наиболее отчетливо эта зависимость проявляется при решении вопросов финансирования местных проектов и мероприятий. Несмотря на провозглашенную в ст. 16 Закона об АТЕМ самостоятельность местных бюджетов, финансовые ресурсы для реализации указанной выше обязанности государства по формированию экономической основы деятельности муниципальных образований включаются в пятилетний план развития и государственный бюджет в соответствии с Законом от 07.05.2020 «О политике развития, планировании и управлении ею»¹.

Подводя итоги вышеизложенному, можно сделать следующие выводы.

1. Обеспечение экономической основы жизнедеятельности отдельных социальных групп, проживающих на определенной территории, может осуществляться в различных формах – начиная от племенной и общинной собственности, заканчивая коммунальной, коллективной и муниципальной. При этом, как показал анализ действующего законодательства, общинная собственность в России и Монголии эволюционировала в сторону частной собственности.

2. 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 дуалистиче-

¹ См.: Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, удирдлагын тухай Монгол Улсын хууль, 2020 оны 05 сарын 07 өдөр [Электронный ресурс] // URL: <https://legalinfo.mn/mn/detail/15403>

ской теории самоуправления. Это обуславливает существование принципиальных различий в построении системы экономических отношений и их соответствующего нормативно-правового закрепления: 1) провозглашение 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.

1.2. Понятие, содержание и субъекты права муниципальной собственности

Правовое закрепление муниципальной собственности дает основание выделять категорию права муниципальной собственности, которое можно рассматривать как в субъективном, так и объективном смысле, что сопряжено с необходимостью решения весьма дискуссионных вопросов, связанных как в первом случае с необходимостью определения субъекта права, а во втором – отраслевой принадлежности соответствующих норм.

Анализ гражданского законодательства России и Монголии показывает формирование во многом схожего подхода к решению вопроса о собственнике муниципального имущества. Статья 215 ГК РФ, а вслед за ним и ст. 51 Закона об ОМС указывают в этом качестве муниципальные образования. В Монголии, согласно ст. 100.1 ГК Монголии, собственниками имущества признаются, если иное не предусмотрено законом, аймак, столица, сум и район.

Однако в юридической доктрине вопрос о субъекте права муниципальной собственности решается не столь однозначно. Анализ существующих точек зрения позволяет выделить несколько подходов к решению данной проблемы, истоки которой, как представляется, находятся в плоскости понимания сущности муниципального образования как населения, территории или юридической фикции, позволяющей ввести в гражданский оборот обезличенную совокупность физических лиц, проживающих на определенной территории и в силу этого имеющих некие общие интересы, обеспечиваемые в том числе муниципальным имуществом. Обращаясь к нормативному закреплению понятия муниципального образования как городского или сельского поселения, муниципального района, округа и т.п. (ст. 2 Закона об ОМС), можно прийти к выводу о том, что на первое место законодатель выдвигает его характеристики как некой территории, хотя указание на поселение подразумевает присутствие

на ней населения¹. Подобный подход справедливо подвергался критике², в том числе потому, что это препятствует определению правосубъектности муниципального образования, ибо «публичная и гражданская правоспособность, адресованная муниципальному образованию, фактически адресована общине как коллективному субъекту права»³.

Высказывалось и мнение о том, что территория муниципального образования, органы местного самоуправления и население соответствующей территории представляют собой разные, хотя и взаимосвязанные юридические конструкции, являющиеся элементами муниципального образования⁴. Такой подход, по сути, предлагается реализовать в проекте федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», принятом в первом чтении 25.01.2022. В нем муниципальным образованием признается территория с постоянно проживающим населением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления⁵. Тем самым подчеркивается, что местное самоуправление представляет собой особую форму самоорганизации граждан, которые реализуют принадлежащие им права в том числе через органы местного самоуправления, что дает основание признавать субъектом права муниципальной собственности население муниципального образования, которое согласно ч. 1 ст. 130 Конституции РФ обеспечивает самостоятельное решение соответствующих вопросов посредством

¹ См.: Недокушева Л.Н. Муниципальная власть: правовые проблемы теории и практики: Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1999. С. 46–47.

² См., например: Москалев А.В., Бусыгин Л.И. Институциональный статус муниципального образования (организационно-правовые аспекты) // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2010. № 1. С. 4–6.

³ Тимофеев Н.С. Публично-правовая и гражданско-правовая правосубъектность муниципального образования и его органов // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 10. С. 48.

⁴ См.: Бабичев И.В. Муниципальные юридические конструкции: системно-структурный анализ: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 7–11.

⁵ См.: Проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [Электронный ресурс] // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>

местного самоуправления¹ и в этом качестве осуществляет правомочия владения, пользования и распоряжения, используя предусмотренные законом прямые и опосредованные, в том числе через органы местного самоуправления, формы волеизъявления. При таком подходе право муниципальной собственности в субъективном смысле закономерно предстает как «принадлежащие населению муниципального образования (местному сообществу) как коллективному субъекту муниципальных отношений правомочия по владению, пользованию и распоряжению имуществом и денежными средствами, принадлежащими муниципальному образованию»².

В литературе встречаются также попытки найти компромиссный вариант, рассматривающие население в целом как собственника «первого уровня», а выборные органы и должностных лиц – в качестве субъектов права муниципальной собственности «второго уровня» ввиду производного характера принадлежащих им правомочий³. Однако с подобными трактовками трудно согласиться, учитывая, что в законодательстве указывается на осуществление соответствующих полномочий органами местного самоуправления, которые хотя и действуют самостоятельно, но принимают решения от имени муниципального образования. Даже признавая муниципальную собственность «сложной системой экономических и юридических отношений между населением муниципального образования (местным сообществом), органами местного самоуправления и государством в лице его органов по поводу природных ресурсов, имущества и денежных средств, принадлежащих муниципальному образованию и необходимых для решения вопросов местного значения, а также для

¹ См.: Глазков Е.Л. Муниципальная собственность как комплексный правовой институт // Закон и право. 2007. № 8. С. 84; Уваров А.А. Муниципальная собственность: проблемы формирования и управления // Журнал российского права. 1999. № 3–4. С. 33; Хорев А.А. О субъектах права муниципальной собственности // Юридический мир. 2003. № 6. С. 8; Чердакова Л.А. Теоретико-правовые основы права муниципальной собственности // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 23. С. 34.

² Чердакова Л.А. Теоретико-правовые основы права муниципальной собственности. С. 34

³ См.: Цирин А.М. Субъекты права муниципальной собственности в Российской Федерации // Современное право. 2006. № 7. С. 82; Раздьяконова Е.В. ТОС как субъект права муниципальной собственности в Российской Федерации // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2009. № 3. С. 11–14.

осуществления отдельных государственных полномочий и эффективного функционирования органов местного самоуправления»¹, «необходимо отделять конституционно-правовые и учредительные муниципально-правовые отношения, связанные с собственностью, от ...гражданско-правовых отношений»². Не случайно некоторые авторы, оценивая вовлеченность населения в вопросы управления муниципальной собственностью, говорят лишь о возможности оказывать влияние, зачастую весьма опосредованное, на принятие соответствующих решений³.

Показательно в этом смысле Определение Конституционного Суда РФ от 25.02.2016 № 405-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Агафонова Андрея Георгиевича, Агафоновой Натальи Игоревны и других на нарушение их конституционных прав положением статьи 51 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»»⁴, вынесенное после того, как решениями суда общей юрисдикции, оставленными без изменения судом апелляционной инстанции, заявителям было отказано в удовлетворении требований о признании за ними права владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальным имуществом публичного образования «Город Тюмень» для самостоятельного решения вопросов местного значения. По их мнению, оспариваемое законоположение противоречит ст. 130 и 132 Конституции РФ, поскольку лишает их права владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью – несмотря на то, что именно местное население в целом и составляющие его граждане в отдельности, с точки зрения заявителей, являются собственником муниципального имущества, а органы местного самоуправления лишь управляют им. Конституционный Суд РФ, в свою очередь, обратил внимание на то,

¹ Чердакова Л.А. Теоретико-правовые основы права муниципальной собственности. С. 33.

² Сергеев Д.Б. Местное сообщество и муниципальное образование как субъекты права муниципальной собственности // Современное право. 2011. № 11. С. 69–71.

³ См.: Соломаха Д.В. Участие населения муниципального образования в процессе реализации функций управления местным бюджетом и муниципальным имуществом // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 6. С. 51–54.

⁴ См.: СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 12.09.2023).

что по смыслу приведенных конституционных положений местное самоуправление осуществляется не отдельными гражданами (группами граждан), а населением муниципального образования в целом, причем как непосредственно – путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, так и опосредованно – через сформированные им органы местного самоуправления. То есть самостоятельность населения в осуществлении местного самоуправления допускается в пределах, установленных Конституцией РФ и законами¹.

В связи с этим заслуживает внимания представление о муниципальном образовании как юридической конструкции, обеспечивающей решение вопросов местного значения без непосредственного участия населения, волеизъявление которого проявляется преимущественно в процессе осуществления выборов в представительные органы власти и крайне редко затрагивает конкретные проблемы развития территории. Исключение составляет принятие решений в муниципальных образованиях, где полномочия представительного органа осуществляет сход граждан, а также проведение публичных слушаний для обсуждения проектов нормативных правовых актов муниципального образования и других общественно значимых вопросов.

Интересно, что последние, «будучи публично-правовым институтом, призванным обеспечить открытое, независимое и свободное обсуждение общественно значимых проблем (вопросов), имеющих существенное значение для граждан, проживающих на территории соответствующего публичного образования», не рассматриваются Конституционным Судом РФ в качестве формы осуществления власти населением, хотя позволяют выработать рекомендации по общественно значимым вопросам либо получить общественную оценку правового акта². В ряде случаев их проведение является обязательным.

¹ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 09.12.2014 № 2744-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Колодежного Дмитрия Витальевича и Передельского Дмитрия Александровича на нарушение их конституционных прав статьей 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2015. № 2.

² См.: Определение Конституционного Суда РФ от 15.07.2010 № 931-О-О «По жалобе гражданки Андроновой Ольги Олеговны на нарушение ее конституционных прав положениями

Это, в частности, касается вопросов распоряжения муниципальным имуществом, связанных с утверждением проектов генеральных планов, правил землепользования и застройки, планировки и межевания территории, правил благоустройства территорий, проектов решений о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, а также о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства (ст. 5.1 ГрК РФ)¹, что призвано обеспечить комфортную среду обитания, комплексный учет потребностей населения и территорий в развитии и согласование государственных, общественных и частных интересов в данной области в целях обеспечения благоприятных условий проживания. Однако, несмотря на признанную судебной практикой значимость соблюдения указанных процедур не только по форме, но и по содержанию, их ценность с точки зрения реализации населением права определять судьбу муниципального имущества нивелируется тем, что принимаемые по итогам публичных слушаний заключения имеют рекомендательный характер, не содержат правовых норм, порождающих для третьих лиц какие-либо права и обязанности, а полномочия по принятию документов в области градостроительной деятельности отнесены исключительно к компетенции органов местного самоуправления². По сути, они становятся лишь одним из звеньев в «технологической цепочке» подготовки, проверки, обсуждения и утверждения документов градорегулирования³. Кроме того, в ряде случаев ГрК РФ неоправ-

статей 39 и 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статьи 13 Закона Санкт-Петербурга «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге», статей 7 и 8 Закона Санкт-Петербурга «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 2.

¹ См.: Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 25.12.2023) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.

² Кожевников О.А. Участие населения в принятии и реализации программных документов муниципальных образований // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 9. С. 62.

³ См.: Сафарова М.Д. Практика применения института публичных слушаний в градорегулировании // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2015. № 9. С. 27.

данно сужает круг лиц, допускаемых к участию в обсуждении градостроительных инициатив, ограничивая, в частности, круг участников публичных слушаний по проекту изменений правил землепользования и застройки конкретной территориальной зоны только ее жителями, хотя это может затронуть и интересы населения сопредельной территории¹. Возможности судебного обжалования решений об утверждении правил землепользования и застройки (ст. 32 ГКрК РФ) мало что меняют, учитывая трудности в доказывании неправомерности их принятия.

Что же касается референдума как формы непосредственного волеизъявления, то его возможности в рассматриваемых отношениях фактически не используются, хотя Конституционный Суд РФ неоднократно подтверждал возможность непосредственного решения населением вопросов местного значения на местном референдуме, хотя нормативное содержание соответствующих законоположений не предполагает, что на него могут быть вынесены любые вопросы. В частности, согласно п. 8 ст. 12 Закона об ОМС не подлежат обсуждению на референдуме вопросы о принятии или об изменении соответствующего бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств муниципального образования.

Все это дает основание согласиться с И.И. Овчинниковым, считающим, что действующее законодательство обеспечило реальное отстранение самоуправляющегося населения от непосредственного участия в решении вопросов местного значения, не предусмотрев действенных механизмов контроля населения за осуществлением органами местного самоуправления полномочий собственника муниципального имущества, что создает предпосылки для многочисленных злоупотреблений со стороны должностных лиц органов местного самоуправления².

¹ См.: Блохин П.Д. Спойлерство как частный случай злоупотребления полномочиями // Сравнительное конституционное обозрение. 2021. № 1. С. 49.

² См.: Овчинников И.И. К вопросу о правосубъектности муниципального образования // Актуальные вопросы права. 2015. С. 115.

Следует отметить, что сформированная российским законодателем юридическая конструкция муниципального образования получает различную правовую оценку в литературе. Его предлагается рассматривать как юридическое лицо публичного права¹, что подвергается критике по мотивам неопределенности критериев для этого и нецелесообразности выделения данной категории², либо как организацию, созданную для реализации публичного (муниципального) интереса, к которой по общему правилу применяются общие принципы и нормы права об участии юридических лиц в гражданских правоотношениях, а также специальные принципы и нормы права об участии муниципальных образований в гражданских отношениях³, что практически ничего не дает для понимания сущности муниципального образования, поскольку категория такой организации не определена. Высказывается также мнение о том, что муниципальные образования «для участия в гражданских правоотношениях... не нуждаются в принятии дополнительных правовых форм по типу казны, юридического лица публичного права», поскольку они являются самостоятельными видами участников гражданских правоотношений, не теряющими при этом свою публичную природу, и в качестве субъектов гражданских правоотношений составляют класс публично-правовых образований⁴. Данный подход представляется сомнительным, поскольку не решает вопрос о том, кто является подлинным субъектом права муниципальной собственности.

В то же время подобная концепция нашла свое закрепление в законодательстве Монголии. Согласно ст. 5 Закона об АТЕМ аймаки, сумы, баги, столицы, районы и хороо являются публичными юридическими лицами. Из ст. 58

¹ См.: Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М.: Норма, 2007. С. 167–169; Сергеев Д.Б. От древнеримской муниципии – к современному муниципальному образованию. От «прообраза» юридического лица – к юридическому лицу публичного права? // История государства и права. 2013. № 1. С. 7–11.

² См.: Суханов Е.А. О юридических лицах публичного права // Вестник гражданского права. 2011. № 2. С. 4–24.

³ См.: Канаев Ю.Н. Муниципальные образования как субъекты гражданского права: Моногр. М.: Юстицинформ, 2020. С. 184

⁴ См.: Крылова Е.Б. Гражданская правосубъектность публично-правовых образований в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 11.

Конституции Монголии следует, что они являются административно-территориальными, экономическими и социальными комплексами с законодательно закрепленными функциями и собственным управлением, из чего выводятся положения о том, что указанные территориальные образования участвуют в правовых отношениях как юридические лица. Это объясняет отсутствие специальных положений, закрепляющих гражданско-правовой статус соответствующих органов местного самоуправления. Так, Закон от 20.12.1993 «О правовом статусе городов и сел»¹ ограничивается указанием на наличие у мэра города или села административного аппарата, структура которого и численность служащих определяются правительством в индивидуальном порядке или на основе типовых правил (п. 6 ст. 10). Аналогичный подход реализуется и в отношении администрации губернатора аймака, столицы, сума и округа, хотя ст. 67 Закона об АТЕМ говорит об их организационной структуре, персонале, использовании гербовой печати и т.п.

Более перспективной представляется рассмотрение муниципальных образований как собственников муниципального имущества с позиции юридической фикции, представляющей собой прием, позволяющий устранить существующую правовую неопределенность, абстрагируясь от некоторых присущих субъекту права характеристик². Реализация подобного подхода необходима для обеспечения эффективного правового регулирования, гарантий и защиты права граждан на местное самоуправление³, что позволяет не только отразить специфику их участия в гражданском обороте, учитывая, что они объективно не способны к непосредственной реализации принадлежащих им прав

¹ См.: Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай, 1993 оны 12 дугаар сарын 20-ны өдөр [Электронный ресурс] // URL: <https://legalinfo.mn/mn/detail/532>

² См.: Никиташина Н.А. Юридические предположения в механизме правового регулирования (правовые презумпции и фикции): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Абакан, 2004. С. 14; Переплетчикова А.И. Юридическая фикция как один из способов устранения неопределенности в праве // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2023. № 5. С. 48.

³ См.: Курячая М.М. Местное сообщество как основа объединения граждан // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 4. С. 30.

и обязанностей¹, но и отграничить от других субъектов, признав их субъектами со специальной правоспособностью, которая в силу их публично-правовой природы не совпадает с правоспособностью других участников гражданского оборота – граждан и юридических лиц, преследующих частные интересы². В этом случае можно говорить и о том, что вещные права собственника муниципального имущества реализуются населением соответствующего муниципального образования как непосредственно, так и через органы местного самоуправления различной компетенции и созданные ими от имени муниципального образования юридические лица.

При этом нельзя не отметить существующую в российской науке дискуссию о гражданской правосубъектности этих органов в условиях, когда законодатель закрепляет весьма спорные положения относительно их участия в гражданском обороте. Так, согласно Закону об ОМС местная администрация, равно как и представительный орган городского поселения, муниципального района (округа), городского округа, обладает правами юридического лица, в то время как возможность обладания представительным органом сельского поселения, внутригородского муниципального образования, города федерального значения, внутригородского района зависит от устава муниципального образования (п. 7 ст. 37, п. 9 ст. 35). Фактически речь идет о закреплении юридической фикции, позволяющей им, в частности, осуществлять права собственника муниципального имущества от имени муниципального образования, что не может быть приравнено к получению статуса юридического лица. Вместе с тем ст. 41 Закона об ОМС прямо указывает на то, что органы местного самоуправления являются муниципальными казенными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций, и в силу этого подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц.

¹ См.: Соловьев С.Г. Муниципально-властные институты в местном самоуправлении Российской Федерации. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. С. 166.

² См.: Определение Конституционного Суда РФ от 04.12.1997 № 139-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Совета Федерации о проверке конституционности Федерального закона «О переводном и простом векселе»» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.05.2023).

В правовой доктрине при этом отмечается, что они обладают «функциональной правоспособностью», не совпадающей с правоспособностью юридических лиц ввиду выступления в гражданском обороте исключительно для осуществления публичных функций, которые реализуются в пределах полномочий, установленных законом¹. Это, с одной стороны, обуславливает периодическое возвращение к идее юридических лиц публичного права, «публичного учреждения» и т.п.², с другой – дает основание говорить об отсутствии у органов местного самоуправления самостоятельной гражданской правосубъектности³.

Рассматривая полномочия соответствующих органов, следует принимать во внимание особенности организации местного самоуправления. В России согласно ст. 10 Закона об ОМС оно осуществляется в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, муниципальных и городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения. Несмотря на то, что в их состав может входить несколько населенных пунктов, оговаривается, что таковые не являются самостоятельными муниципальными образованиями, а следовательно, органы местного самоуправления в них не образуются, в том числе для реализации полномочий в отношении объектов муниципальной собственности.

В Монголии этот вопрос решается иначе. В административном отношении ее территория делится на аймаки, подразделяющиеся на сомоны, которые, в свою очередь, включают баги, и столицу, состоящую из округов, включающих хороны. Другие города состоят из районов и микрорайонов (ст. 57 Конституции Монголии⁴). Соответственно к органам местного самоуправления

¹ См.: Голубцов В.Г. Участие Российской Федерации в имущественных отношениях, регулируемых гражданским законодательством: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 11.

² См.: Голубцов В.Г. Указ. работа. С. 13; Яковлев В.Ф., Талапина Э.В. Юридические лица и субъекты публичного права: в поисках правового баланса // Журнал российского права. 2016. № 8. С. 125–140.

³ См.: Усков О.Ю. Проблемы гражданской правосубъектности государственных органов и органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2003. № 5. С. 35.

⁴ См.: Конституция Монголии от 13.01.1992 [Электронный ресурс] // URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=33>

относятся хуралы представителей граждан аймака и столицы, хуралы представителей граждан сума и района, а также общественные собрания бага и хорона. В период между сессиями хуралов их полномочия осуществляются их соответствующими президиумами (ст. 9 Закона об АТЕМ). При этом ГК Монголии подразумевает, что полномочия собственника имущества реализуются через местные органы власти. Согласно ст. 18.2 Закона об АТЕМ права собственника осуществляются губернатором в пределах, установленных законом и Советом народных представителей соответствующей территориальной единицы. Статьи 77 и 78 Закона о ГМС закрепляют соответствующие полномочия Совета народных представителей и губернатора. Причем в ст. 77 указывается, что Совет реализует полномочия собственника от имени населения.

В то же время нельзя не отметить, что в Монголии пока прослеживается тенденция к сохранению контроля государства за судьбой имущества, находящегося на его территории. Не случайно Закон о ГМС закрепляет полномочия государственного административного органа, отвечающего за политику и регулирование государственной собственности, по оказанию профессиональной и методической помощи в управлении местной собственностью (ст. 11). Практику государственного контроля, судя по проекту закона о ГМС, предполагается сохранить и в дальнейшем, хотя полномочия органов местного самоуправления планируется расширить. В частности, в ст. 14 проекта оговаривается, что хуралы аймаков, столицы, сомонов и районов перед принятием решения о приватизации местного имущества должны проконсультироваться с Госкомимуществом. Указанное обстоятельство, по-видимому, объясняет и отсутствие характерных для российского законодательства презумпций перехода в муниципальную собственность бесхозного имущества и животных при отсутствии притязаний на него со стороны иных лиц: ГК Монголии о такой возможности вообще не упоминает (ст. 115, 117).

В России органы местного самоуправления обладают гораздо большей самостоятельностью в принятии решений относительно имущества, находя-

щегося в муниципальной собственности. И в целом можно говорить о стремлении обеспечить большую определенность в вопросе разграничения форм собственности посредством закрепления нормативных критериев для этого, ограничив возможности вмешательства в вопросы местного значения органов государственной власти.

Рассмотренные выше подходы к определению собственника муниципального имущества позволяют объяснить особенности реализации правомочий муниципального образования по владению, пользованию и распоряжению им. Прежде всего, следует отметить, что правомочия владения и пользования могут реализоваться населением муниципального образования непосредственно, что находит свое выражение в возможности использования муниципального имущества для удовлетворения собственных нужд, реже возникают основания говорить о непосредственной реализации им правомочия распоряжения, что уже было отмечено выше.

В поле зрения законодателя преимущественно попадают вопросы, связанные с реализацией таких правомочий органами местного самоуправления и созданными ими от имени муниципального образования юридическими лицами. Данное обстоятельство объясняется тем, что для указанных субъектов это сопряжено с выполнением ряда юридических обязанностей, не характерных для субъектов частной собственности. К числу последних, в частности, относится необходимость формировать определенный состав объектов муниципальной собственности и использовать их по целевому назначению. Их нормативное закрепление в значительной мере нивелирует свободу усмотрения собственника в части определения возможности осуществлять реальное господство над конкретной вещью, определять формы и способы извлечения полезных свойств из нее, включая получение доходов от ее использования, определять юридическую судьбу вещи. В частности, как следует из п. 5 ст. 50 Закона об ОМС, возникновение у муниципальных образований права собствен-

ности на имущество, не соответствующее установленным законом требованиям, влечет обязанность принятия решения об изменении его целевого назначения либо отчуждении.

Указанные обстоятельства породили в науке дискуссию о необходимости выделения наряду с традиционной триадой правомочий правомочия управления и контроля, которые сопряжены с принятием соответствующих решений органами местного самоуправления или уполномоченными ими субъектами. Целесообразность их введения связывается с необходимостью перепоручения реализации юридически закрепленных правомочий широкого круга субъектов в целях обеспечения интересов последних, в силу чего «правомочие управления имманентно не входит во внутреннюю структуру содержания «чистого» (классического) права собственности в виде возможности осуществления правомочий владения, пользования и распоряжения, а является органическим продуктом развития и преодоления, «снятия» в условиях интеграции производства, регулирования рынка, консолидации и социализации общества»¹. Дополнительным аргументом в пользу такого подхода является и конституционное положение о том, что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью (п. 1 ст. 132 Конституции РФ).

Однако подобная идея воспринимается в науке критически. Одни ученые полагают, что в управлении собственностью проявляется публично-правовая природа муниципального образования, в силу чего данную категорию следует относить к публичному праву². Другие считают, что управление и контроль полностью поглощаются уже имеющимися правомочиями. При этом

¹ Зинченко С.А. Собственность – свобода – право. Ростов н/Д: Изд-во Ростовского университета, 1995. С. 89.

² См.: Артюшин С.В. Осуществление права муниципальной собственности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 11.

управление может соотноситься ими с правомочием пользования и распоряжения¹ либо только распоряжения². Более обоснованной, на наш взгляд, является точка зрения, согласно которой управление представляет собой форму реализации права собственности³, указывая на особенности принятия и реализации соответствующих решений.

При таком подходе осуществление муниципальным образованием правомочия владения, предполагающего демонстрацию отношения к имуществу как к своему, будет находить свое выражение в его учете, путем внесения данных о муниципальном имуществе в реестр, принятия мер по его охране и осуществлению контроля за его использованием. Правомочие пользования и распоряжения будет проявляться в принятии решений о передаче имущества третьим лицам на тех или иных правовых основаниях. Причем специфика муниципального образования, которое в силу своей природы и статуса как участника гражданского оборота не занимается предпринимательской деятельностью, потребовала обоснования его права предоставлять муниципальное имущество хозяйствующим субъектам немunicipальной формы собственности (с сохранением права муниципальной собственности) для оказания тех или иных услуг, связанных с жизнеобеспечением населения. Как было отмечено Конституционным Судом РФ, в подобных случаях нахождение конкретного объекта в публичной собственности выступает гарантией того, что вне зависимости от воли субъекта экономической деятельности, свободного в принятии решения о ее прекращении по собственному желанию в любое время, население муниципального образования не лишится возможности получения этих услуг из-за отсутствия соответствующей инфраструктуры⁴.

¹ См.: Камышанский В.П. Право собственности: пределы и ограничения / Под науч. ред. П.М. Филиппова. М.: Закон и право; ЮНИТИ-ДАНА, 2000. С. 41.

² См.: Алексеев С.С. Право собственности. Проблемы теории. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2007. С. 59.

³ См.: Маркова И.В. Управление общим имуществом в многоквартирном доме: проблемы и решения / Под общ. ред. В.Д. Рузановой. М.: Деловой двор, 2010. 168 с.

⁴ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 20.12.2010 № 22-П «По делу о проверке конституционности части 8 статьи 4 и частей 2, 3 и 4 статьи 9 Федерального закона «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной

В этом смысле становится очевидным, что содержание правомочий собственника муниципального имущества, которое более подробно будет рассмотрено нами в последующих главах работы, с одной стороны, обусловлено предоставлением муниципальным образованияам дополнительных, по сравнению с частными собственниками, гражданско-правовых возможностей, с другой – их ограничением в публичных интересах¹. В целом же праву муниципальной собственности присущи все признаки публичной собственности, выделенные А.В. Винницким, а именно: 1) совмещение муниципальным образованием статуса субъекта публичной власти и статуса собственника имущества с ограниченной правоспособностью; 2) закрепление императивных требований к составу муниципального имущества и специальных публично-правовых механизмов его формирования; 3) трансформация содержания права собственности под влиянием особых полномочий и обязанностей муниципального образования, обусловленных возложением на него определенных законом функций; 4) реализация правомочий и обязанностей муниципального образования как собственника имущества через правоприменительные полномочия органов местного самоуправления².

Обращение к характеристике права муниципальной собственности в объективном смысле обуславливает необходимость анализа его нормативно-правового закрепления и рассмотрения дискутируемого науке вопроса об отраслевой принадлежности соответствующих правовых норм. В связи с этим следует отметить, что в обоих государствах соответствующие положения сосредоточены по нормативным правовым актам, являющимся источниками не только частного, но и публичного права (конституционного, земельного и

собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой администрации города Благовещенска» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 1.

¹ Право муниципальной собственности (цивилистические и социальные аспекты): Моногр. / Ю.Е. Попов, В.А. Рыбаков, В.Н. Соловьев и др. М.: Юрист, 2009. С. 136.

² См.: Винницкий А.В. Публичная собственность. М.: Статут, 2013. С. 96.

т.д.), что формально дает основание сомневаться в гражданско-правовой природе рассматриваемых правоотношений¹. В Постановлении от 30.03.2012 № 9-П Конституционный Суд РФ даже считает необходимым указать на их публично-правовой характер.

Действительно, в отношении муниципальной собственности существует соблазн указать на определяющую роль в нем норм публичного права, что не вполне справедливо, поскольку целевое назначение имущества и особенности принятия решений, связанных с реализацией правомочий собственника, равно как и более интенсивная их императивная регламентация, не могут нивелировать гражданско-правовую природу соответствующих отношений. Хотя, как справедливо отмечается в литературе, нормы, закрепляющие особенности приобретения и прекращения права собственности на имущество, владения, пользования и распоряжения им в зависимости от нахождения его в частной или публичной собственности, обеспечивают реализацию принципа, неизвестного гражданскому законодательству². Нельзя не принимать во внимание и значение для отношений собственности норм конституционного, финансового, земельного, жилищного и других отраслей права.

Это объясняет существование в российской правовой доктрине трактовки права муниципальной собственности в объективном смысле как института законодательства, имеющего комплексный характер и включающего в себя как нормы муниципально-правового института (элемента системы права) права муниципальной собственности, так и нормы других отраслей права³. Однако подобный подход представляется не вполне корректным, поскольку он акцентирован на выделении структурного элемента законодательства, а не

¹ Там же.

² См.: Гаджиев Г.А. Конституционные основы современного права собственности // Журнал российского права. 2006. № 12. С. 35; Маттеи У., Суханов Е.А. Основные положения права собственности. М.: Юрист, 1999. С. 310.

³ См.: Гончаров В.В. Имущество, находящееся в муниципальной собственности как элемент финансово-экономических основ местного самоуправления в России // Административное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 52–54.

права. На наш взгляд, в этом вопросе следует отталкиваться от общего понимания права собственности как комплексного межотраслевого правового института. Указанная категория обычно используется для обозначения совокупности правовых норм, формирующихся в сфере действия родственных отраслей права и представляющих собой гармоничный сплав, образующийся в результате существенной переработки, модификации норм различных отраслей права применительно к специфике предмета и (или) метода правового регулирования¹. С учетом этого право муниципальной собственности в объективном смысле следует определять как комплексный межотраслевой правовой институт, образованный взаимосвязанной совокупностью правовых норм различной отраслевой принадлежности (конституционного, гражданского, муниципального, жилищного и др.), трансформировавшихся с учетом специфики отношений муниципальной собственности и метода их правового регулирования.

Подводя итоги вышеизложенному, можно отметить следующее.

1. Право муниципальной собственности в субъективном смысле представляет собой совокупность 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. Право муниципальной собственности в объективном смысле может быть определено как комплексный межотраслевой правовой институт, образованный взаимосвязанной совокупностью правовых норм различной отраслевой принадлежности (конституционного, гражданского, муниципального, жилищного и др.), трансформировавшихся с учетом специфики отношений муниципальной собственности и метода их правового регулирования.

2. Реализация концепции юридического лица публичного права в отношении муниципальных образований в Монголии позволяет, с одной стороны,

¹ См.: Баранов В.М., Поленина С.В. Система права, система законодательства и правовая система. Н. Новгород, 2000. С. 21.

избежать коллизий, обусловленных двойственной природой органов местного самоуправления, с другой – не дает ответа на вопрос о фактическом механизме реализации муниципальным образованием правомочий собственника.

3. Признание муниципальных образований субъектами права собственности является юридической фикцией, т.е. правовой конструкцией, позволяющей обособить имущество, предназначенное для удовлетворения прав и законных интересов населения соответствующей территории, и подчинить его в силу этого особому правовому режиму, характеризующемуся наличием особых оснований приобретения и прекращения права собственности, а также порядка, способов и пределов использования соответствующего имущества.

1.3. Особенности объектов права муниципальной собственности

Специфика права муниципальной собственности достаточно отчетливо проявляется в составе объектов, на которые она распространяется. Российский законодатель подходит к решению данного вопроса с позиции их функционального или целевого¹ назначения, отказавшись от их пообъектного перечисления, присущего ст. 37 Закона об ОМС 1991 г., указывая, что в собственности муниципальных образований может находиться имущество, предназначенное для решения установленных законом вопросов местного значения, для осуществления переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений, а также необходимое для решения вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами (ст. 50 Закона о местном самоуправлении). То есть, перечисляя имущество, которое может находиться в собственности муниципальных образований, федеральный законодатель, как было отмечено Конституционным Судом РФ, не ограничивает их в возможности иметь в собственности и иное имущество, предназначенное для осуществления возложенных на них полномочий².

Данный подход имеет как сильные, так и слабые стороны. На первый взгляд он учитывает то очевидное обстоятельство, что состав объектов права муниципальной собственности разных категорий муниципальных образова-

¹ См.: Шугрина Е.С. Экономическая основа местного самоуправления: правовой анализ // Правоприменение. 2018. № 3. С. 93.

² См.: Определение Конституционного Суда РФ от 02.11.2006 № 540-О «По запросу Правительства Самарской области о проверке конституционности статьи 1, частей шестой и восьмой статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 50 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 2.

ний может существенно отличаться, прежде всего ввиду разного перечня вопросов местного значения и объема реализуемых полномочий, некоторые из которых по основаниям и в порядке, которые предусмотрены законом, могут быть переданы с вышестоящего уровня. Это, в свою очередь, может порождать трудности в решении вопроса о правомерности включения в состав муниципальной собственности отдельных объектов¹. При этом следует иметь в виду, что законодатель обязывает осуществлять репрофилирование или отчуждение имущества в случае несоответствия его назначению, указанному в законе (п. 5 ст. 50 Закона об ОМС).

С другой стороны, рассматриваемый подход может создавать серьезные проблемы для муниципальных образований. Так, суды нередко отклоняют доводы органов местного самоуправления о том, что конкретное имущество не предназначено для решения вопросов местного значения, указывая на то, что закрепленный в законе перечень не является исчерпывающим, а следовательно, препятствий для принятия спорного имущества в собственность муниципального образования при отсутствии прямого законодательного запрета нет. При этом вопрос о соответствии его целевому назначению отходит на второй план, видимо, исходя из того, что соответствующие меры могут быть приняты органами местного самоуправления позднее. И подобная позиция фактически поддерживается Верховным Судом РФ². В результате, как отмечается в литературе, «органы местного самоуправления становятся заложниками коллизий норм федеральных законов, что на практике приводит к понуждению органов местного самоуправления принимать соответствующее имущество»³.

¹ См.: Щепачев В.А. Теоретические дискуссии и практика становления местного самоуправления (правовой аспект) // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 4. С. 56.

² См., например: Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 21.07.2021 № Ф06-70347/2020 по делу № А12-59287/2015; Определение Верховного Суда РФ от 29.10.2021 № 306-ЭС21-19465 по делу № А12-59287/2015 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.11.2023).

³ Шугрина Е.С. Должны ли гидротехнические сооружения находиться в составе муниципального имущества: подходы органов прокуратуры, судов общей юрисдикции и Конституционного Суда Российской Федерации // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2019. № 2. С. 4–5.

Кроме того, как отмечается в литературе, сложности могут возникнуть и в определении соотношения прав на конкретное имущество с вопросами местного значения¹, которые разграничиваются между разными категориями муниципальных образований. При этом особо оговариваются права органов местного самоуправления муниципального района (округа) на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения муниципальных районов (округов) (ст. 15.1, 16.1 Закона об ОМС). Это не только «слабо коррелирует как с ориентирующим смыслом этих перечней, так и с общим (открытым) характером компетенции местного самоуправления»², но и неизбежно затрагивает полномочия муниципального образования как собственника.

Иногда закрепляемые полномочия различаются лишь территорией их реализации, что в условиях сложной структуры муниципальных образований в России может породить определенные коллизии³. В частности, как следует из п. 4 ч. 1 ст. 14, п. 4 ч. 1 ст. 15, п. 4 ч. 1 ст. 16 Закон об ОМС, все виды муниципальных образований отвечают за организацию электро- и газоснабжения. Однако с учетом вхождения территории поселения в состав территории муниципального района могут возникнуть объективные трудности в разграничении права собственности на соответствующие объекты для реализации возложенных на органы местного самоуправления полномочий. Подобные пересекающиеся полномочия можно обнаружить и в других сферах.

Не вполне последователен в вопросах закрепления объектов права муниципальной собственности и монгольский законодатель. Согласно ГК Монголии муниципальная собственность признается разновидностью публичной собственности (п. 2 ст. 99.2), что указывает на ее особое предназначение. В

¹ См.: Шаломенцева Е.Г. Особенности механизма правового регулирования управления и распоряжения муниципальным имуществом, предназначенным для решения вопросов местного значения // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 3. С. 38.

² Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Функционально-правовые ориентиры местного самоуправления: теоретический аспект // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 5. С. 97.

³ См.: Сидорова М.Е. Проблемы разграничения предметов ведения и полномочий органов местного самоуправления: доктринальный и нормативный подходы // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 5. С. 34.

проекте закона о государственном и муниципальном имуществе функциональный подход применительно к муниципальной собственности нашел более последовательное отражение. По крайней мере, ст. 9 связывает обладание имуществом аймаком, столицей, сумом и районом на праве собственности с осуществлением возложенных на них функций, среди которых ст. 20 Закона об АТЕМ закрепляет осуществление планирования местного экономического развития, управление коммунальным имуществом, развитие местного производства продовольствия и сельского хозяйства, организацию жилищно-коммунального хозяйства, водоснабжения населения и домашних хозяйств, координацию торговли и услуг, организацию городского движения и общественного транспорта и т.п. При этом не исключается передача в муниципальную собственность имущества, находящегося государственной собственности. Соответствующее решение, согласно ст. 8 и 30 действующего Закона о ГМС, находится в компетенции Великого Хурала, принимающего соответствующий закон. Это, очевидно, касается и случаев выявления несоответствия имущества, находящегося в муниципальной собственности, его целевому назначению, хотя прямого предписания, аналогичного содержащемуся в российском законодательстве, нет.

Наряду с функциональной характеристикой объектов права муниципальной собственности применяется и пообъектная, хотя российский законодатель в настоящее время стремится избегать ее, ограничиваясь в ст. 214 ГК РФ делением имущества на закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями и не закрепленное за таковыми (средства местного бюджета и иное не закрепленное муниципальное имущество), несмотря на то, что изначально при разграничении государственной и муниципальной собственности именно она была взята за основу¹. Анализ нормативно закрепленного перечня соответствующих объектов показывает, что ориентиром при этом были:

¹ См.: Постановление Верховного Совета РФ от 27.12.1991 № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей,

1) территориальное расположение объекта в сочетании с нахождением его в ведении местных органов власти, включая жилищный и нежилой фонд, а также другие объекты, находящиеся в их оперативном управлении;

2) назначение имущества для обслуживания нужд населения (объекты инженерной инфраструктуры городов, городского пассажирского транспорта, внешнего благоустройства, а также предприятия, осуществляющие эксплуатацию, обслуживание, содержание и ремонт объектов, относимых к муниципальной собственности).

Причем второе служило основанием для передачи в муниципальную собственность объектов государственной собственности, находившихся в ведении органов государственной власти и управления субъектов Российской Федерации, включая предприятия розничной торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения, оптово-складские мощности, предприятия, необходимые для обеспечения товарооборота и объемов услуг указанных предприятий, а также учреждения и объекты здравоохранения (кроме областных больниц и диспансеров), народного образования (кроме спецшкол для детей, страдающих хроническими заболеваниями), культуры и спорта. Аналогичный подход был реализован в отношении предприятий розничной торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения, находящихся в ведении министерств, ведомств, государственных предприятий (кроме закрытой сети, а также предприятий и организаций Министерства путей сообщения РФ, департаментов морского и речного транспорта Минтранса России). В силу этого переход к определению объектов муниципальной собственности на основе их целевого назначения следует рассматривать лишь как прием юридической техники, позволяющий избежать мелочного перечисления всех видов имущества, которые могут находиться в муниципальной собственности.

автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 3. Ст. 89.

В Монголии законодатель, характеризуя объекты муниципальной собственности, проводит их традиционное деление на движимое и недвижимое имущество, оговаривая перечень объектов, которые могут находиться только в государственной собственности, куда отнесены земля, за исключением земель, принадлежащих гражданам, недра и их богатство, вода и ее богатство, лес и сопутствующее ему богатство, флора и фауна, памятники историко-культурной ценности, археологические и палеологические находки, иное имущество, установленное законом для общественного пользования (ст. 3, 4 Закона о ГМС). Проект соответствующего закона дополняет эту классификацию указанием на нематериальные активы (ст. 10), к которым, как следует из ст. 85 ГК Монголии, относятся имущественные права, а также интеллектуальная собственность.

Подобный подход к характеристике права собственности неизбежно затрагивает важную теоретическую проблему, вытекающую из традиционного для континентального права противопоставления вещных и обязательственных правоотношений, требующего четкого разграничения их объектов. Статья 215 ГК РФ оперирует понятием «имущество», которое ст. 128 ГК РФ определяется достаточно широко и включает, помимо вещей, имущественные права, квалифицируемые как иное имущество. Между тем в российской науке доминирует точка зрения, согласно которой объектом вещных прав могут быть только вещи¹. В свое время и Конституционный Суд РФ отметил, что безналичные денежные средства не могут являться объектом вещных прав в гражданско-правовом смысле, [поскольку] по своей природе представляют собой его обязательственное требование на определенную сумму к кредитной организации, в которой открыт данный счет². Впрочем, в доктрине встречаются и

¹ См.: Суханов Е.А. Вещное право: Науч.-познават. очерк. М.: Статут, 2017. 560 с.; Тархов В.А., Рыбаков В.А. Собственность и право собственности. 3-е изд., доп. М.: Юрист, 2007. 276 с.; Бадмаева С.Ю. Объекты вещных прав в российском гражданском праве: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 81; Масляев А.И. Понятие и виды вещных прав // Закон. 2004. № 2. С. 4.

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 10.12.2014 № 31-П // Собрание законодательства РФ. 2014. № 51. Ст. 7528.

иные подходы, ориентированные на поиск компромисса в этом вопросе, в том числе с целью повышения уровня правовой защиты прав и законных интересов участников гражданского оборота¹. Имущественные права в вещных правоотношениях в свое время предлагалось рассматривать в качестве юридической фикции².

Следует заметить, что ГК Монголии фактически не определил соотношение имущества и имущественных прав, поскольку нематериальные активы оказались вне предложенной классификации имущества, которое подразделяется на движимое и недвижимое. При этом нормы о передаче прав требования и переводе долга, а также прав на интеллектуальную собственность закреплены в главе, посвященной праву собственности (ст. 122–124). Фактически законодателем была реализована проприетарная концепция толкования объектов вещных прав, характерная для стран общего права, которому присуще рассмотрение в качестве таковых самых разных вариантов обладания различными объектами.

Подобные различия в трактовке вещных прав и их объектов отражаются и на решении вопроса об имуществе казны, которую, согласно абз. 2 п. 3 ст. 215 ГК РФ, образуют средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями. Дело в том, что в России довольно сложно решить вопрос о праве собственности на денежные средства, составляющие бюджет в материальном смысле, бездокументарные ценные бумаги, а также права на результаты интеллектуальной деятельности, которые, как считается, в силу своей нематериальности, влекущей, помимо прочего, невозможность их пространственной локализации, никакого права владения не знают и знать не могут³. В результате отнесение средств местного бюджета к муниципальному имуществу не

¹ См.: Бородкин С.В. Новый подход к классификации объектов вещных прав // Журнал российского права. 2018. № 2. С. 57.

² См.: Бутина И.Н. Бездокументарные ценные бумаги как объекты вещных прав // Юридический мир. 2006. № 9. С. 26.

³ См.: Леонтьев К.Б. Возможна ли купля-продажа авторских прав? // ИС. Авторское право и смежные права. 2020. № 6. С. 54.

дает основания говорить о них как об объекте права муниципальной собственности, что, по мнению Н.А. Модина, это противоречит сути возникновения гражданских правоотношений¹. Выход из ситуации он видит в выделении категории «средства местного бюджета» и отнесении их к иному муниципальному имуществу, что, как представляется, проблемы не решает. Л.А. Чердакова рассматривает казну в качестве средства реализации правомочий собственника по владению, пользованию и распоряжению муниципальным имуществом². В то же время следует отметить существование предельно широкого толкования объектов права собственности, которым охватываются все закрепленные права³, что, в частности, дает основание рассматривать в качестве объекта права собственности публично-правового образования на средства бюджета его право требования к банку, обслуживающему единый счет бюджета (ст. 244 Бюджетного кодекса Российской Федерации, далее – БК РФ)⁴.

Следует заметить, что Закон об ОМС в этом вопросе более последователен. По крайней мере, построение соответствующей нормы, признающей средства местных бюджетов и имущественные права муниципальных образований в качестве экономической основы местного самоуправления, не дает оснований для отнесения их к объектам муниципальной собственности наряду с муниципальным имуществом (ст. 49).

В Монголии препятствий для рассмотрения средств казны в качестве объекта права муниципальной собственности в силу указанных выше причин нет. Правда, и вопрос о формировании и использовании бюджета из сферы гражданско-правового регулирования практически выведен. В Законе о ГМС упоминания о нем имеют место лишь в контексте зачисления в бюджет арендных платежей, доходов от приватизации и иных поступлений.

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

² См.: Чердакова Л.А. Осуществление права собственности муниципальными образованиями: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 10.

³ См.: Андреев Ю.Н. О казне как категории частного (гражданского) и публичного (финансового) права // Налоги. 2012. № 3. С. 32–33.

⁴ См.: Карасева М.В. Деньги – объект имущественных финансовых правоотношений // Законодательство и экономика. 2006. № 11. С. 59.

Важным с практической точки зрения является вопрос о том, является ли исчерпывающим закрепленный законом перечень имущества, которое может находиться в муниципальной собственности. По мнению Конституционного Суда РФ, он не может рассматриваться как закрытый и не допускающий наличия иного имущества, необходимого для осуществления полномочий муниципальных образований, а также препятствующий использованию установленных законом способов привлечения денежных средств и иного имущества для формирования собственных доходов бюджетов муниципальных образований¹. Вместе с тем была отмечена необходимость обеспечения законодателем системного согласования положений гражданского законодательства о муниципальной собственности и норм, отграничивающих вопросы местного значения от иных вопросов, в силу чего «применение норм, регулирующих приобретение муниципальными образованиями права собственности на те или иные объекты, не может осуществляться в отрыве от произведенного законом и основанного на Конституции РФ разграничения полномочий между уровнями публичной власти, без учета принципа целевой направленности публичной собственности и потребности муниципального образования в том или ином имуществе»².

Вопрос обеспечения целевого назначения муниципального имущества имеет принципиальное значение и в Монголии, где принято в особую категорию выделять так называемую местную публичную собственность, относя к ней имущество, предназначенное для общего пользования местного населения (ст. 74 Закона о ГМС).

¹ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 02.11.2006 № 540-О «По запросу Правительства Самарской области о проверке конституционности статьи 1, частей шестой и восьмой статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 50 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 2.

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 04.12.2023 № 55-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 231 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой городского округа Архангельской области «Город Новодвинск»» // Собрание законодательства РФ. 2023. № 50. Ст. 9137.

В отношении ряда объектов вопрос об отнесении их к государственной или муниципальной собственности регулируется отдельными законами. Так, право муниципальной собственности на землю в России определяется нормами ст. 19 ЗК РФ, которая устанавливает основания его возникновения у муниципальных образований. Априори к ним относятся земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в собственности соответствующих муниципальных образований, земельные участки, предоставленные органам местного самоуправления и созданным ими казенным предприятиям, муниципальным унитарным предприятиям или некоммерческим организациям, а также иные предусмотренные федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации земельные участки и земли¹.

В Монголии этот вопрос решается неоднозначно. С одной стороны, провозглашается, что земля, за исключением земельных участков, находящихся в частной собственности, признается объектом права государственной собственности; с другой – Закон от 20.12. 1993 «О правовом статусе городов и сел»² закрепляет положение о том, что города и поселки могут владеть земельным участком на праве собственности (ст. 6), что свидетельствует о возможности перераспределения такого имущества между государством и муниципальными образованиями.

По-разному решается и вопрос о праве собственности на участки лесного фонда. Так, Закон Монголии о лесах от 12.05.2012³, закрепляя право государственной собственности на них, оговаривает право государства предоставлять право собственности на леса столице, аймакам и сумам (ст. 4). В Рос-

¹ См.: Федеральный закон от 25.10.2001 № 137-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4148.

² См.: Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай, 1993 оны 12 дугаар сарын 20-ны өдөр [Электронный ресурс] // URL: [https:// legalinfo.mn/mn/detail/532](https://legalinfo.mn/mn/detail/532)

³ См.: Ойн тухай: Монгол улсын хууль 1995 оны 3 дугаар сарын 30-ны өдөр [Электронный ресурс] // URL: <https:// legalinfo.mn>

сии отправным моментом является характеристика земельного фонда, на котором расположены лесные участки. Согласно ст. 9 Лесного кодекса Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ¹ участки, находящиеся в составе земель лесного фонда, признаются федеральной собственностью, в то время как форма собственности на остальные участки определяется в соответствии с земельным законодательством.

Специфическим объектом права муниципальной собственности является жилищный фонд, который призван выполнять важнейшую функцию обеспечения жилыми помещениями граждан, проживающих в муниципальном образовании. При этом нельзя не отметить существование определенной правовой коллизии между статусом муниципального жилищного фонда как совокупности жилых помещений, принадлежащих на праве собственности муниципальным образованиям, которая определена ст. 19 Жилищного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ (далее – ЖК РФ) (ред. от 22.04.2024, с изм. от 25.04.2024)² безотносительно к обязательствам муниципальных образований, и законодательным закреплением вопросов местного значения, среди которых фигурирует обеспечение жилыми помещениями нуждающихся в них малоимущих граждан, проживающих в поселении или муниципальном, городском округе (п. 6 ч. 1 ст. 14 и п. 6 ч. 1 ст. 16 Закона об ОМС).

Очевидно, что она стала следствием реализации различных подходов к формированию перечня объектов муниципальной собственности. Изначально муниципальный жилищный фонд формировался в порядке разграничения государственной собственности, позднее распространенной практикой стала передача таких объектов на баланс муниципального образования, в том числе после банкротства организаций, являвшихся их собственниками. Кроме того, не исключается организация строительства муниципального жилищного

¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.

² См.: Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 14.

фонда как социального назначения, так и коммерческого использования. Последнее, впрочем, не получило полноценного закрепления в Жилищном кодексе РФ, что вынуждает суды обосновывать правомерность принятия муниципалитетами подобных решений¹. Между тем, как справедливо отмечается в литературе, отсутствие концептуальной позиции законодателя относительно возможности формирования муниципального жилищного фонда для предоставления его на условиях коммерческого найма, в том числе в контексте закрепления правовых инструментов предупреждения возможных злоупотреблений со стороны органов местного самоуправления, в конечном итоге приводит к ущемлению жилищных прав граждан².

В Монголии категория муниципального жилищного фонда непосредственно не выделяется, хотя из Закона о жилье от 22.04.1999³ можно сделать вывод о наличии у органов местного самоуправления широких полномочий в этой сфере, реализация которых, как следует из системного толкования норм указанного Закона во взаимосвязи с положениями Закона о ГМС, приводит к появлению в муниципальной собственности жилых зданий, предназначенных для обеспечения жильем уязвимых слоев населения и повышения его качества. Это, в частности, следует из обязанности губернаторов провинций, сумов, столиц и округов решить проблему финансирования жилищно-строительной деятельности, а также полномочий собрания представителей граждан провинций, сумов, столиц и округов определять объем средств, подлежащих включению из областного и столичного бюджетов на жилищное строительство (ст. 8 Закона о жилье).

¹ См.: определения Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 14.09.2021 № 88-14566/2021; Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 03.09.2020 по делу № 88-13619/2020 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.02.2023).

² См.: Суслова С.И. О предоставлении государственного и муниципального жилья по договору коммерческого найма: постановка вопроса // Гражданское право. 2022. № 6. С. 21.

³ См.: Орон сууцны тухай, 1999 оны 4 дүгээр сарын 22-ны өдөр [Электронный ресурс] // URL: <https://legalinfo.mn/mn/detail/439>

Отдельным вопросом, заслуживающим внимания в контексте рассмотрения объектов права муниципальной собственности, является определение их принадлежности конкретному муниципальному образованию, особенно в условиях существования двухуровневой системы их построения. В практическом плане этот вопрос в России решается на основании данных реестра муниципального имущества¹, однако его формирование является следствием принятия соответствующих решений, ориентиры для которых постепенно формируют субъекты Федерации² с учетом разработанного Минэкономразвития России в 2004 г. Модельного закона субъекта Российской Федерации «О разграничении объектов муниципальной собственности между поселениями и муниципальным районом»³, который, впрочем, был подвергнут критике.

Определяющим фактором в процессе разграничения муниципального имущества между муниципальными образованиями в случае, если целевое назначение объекта, находящегося в муниципальной собственности, соответствует установленному законом перечню видов имущества, которое может находиться как в собственности муниципального района, так и в собственности поселения и (или) городского округа, а также если объект муниципального имущества позволяет решать вопросы местного значения нескольких муниципальных образований, является территориальная принадлежность объектов муниципального имущества к муниципальному образованию. При этом разграничению муниципального имущества между муниципальными районами, поселениями, городскими округами отдается приоритет перед процедурами перепрофилирования и приватизации.

Принятие соответствующих решений должно осуществляться в соответствии с принципами равенства прав муниципальных образований, а также

¹ См.: Порядок ведения органами местного самоуправления реестров муниципального имущества (утв. Приказом Минфина России от 10.10.2023 № 163н) [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.gov.ru>, 04.12.2023.

² См., например: Закон Тамбовской области от 23.05.2006 № 37-З «О разграничении объектов муниципальной собственности между муниципальными районами, городскими округами и поселениями» [Электронный ресурс] // URL: <https://tambov-gov.ru>

³ См.: Муниципальное право. 2006. № 2 (26). С. 16–26.

гласности и прозрачности проводимых процедур, за исключением процедур разграничения объектов, разглашение сведений о которых не допускается в соответствии с законом. Провозглашается также, что процесс разграничения муниципального имущества строится на договорной основе.

Подводя итоги вышеизложенному, можно отметить следующее.

1. Различия в законодательном закреплении объектов права муниципальной собственности в Российской Федерации и Монголии в значительной мере объясняется принципиально разным подходом к пониманию сущности прав на вещи и иные объекты гражданского права. В то время как в России законодатель старается придерживаться концепции разграничения вещных и обязательственных прав, в Монголии реализуется проприетарная концепция толкования объектов вещных прав, позволяющая рассматривать в этом качестве любые объекты, что позволяет решить спорные вопросы относительно права собственности муниципальных образований на средства бюджета, бездокументарные ценные бумаги и права на результаты интеллектуальной деятельности.

2. В рассматриваемых правовых порядках существуют различные подходы к классификации объектов муниципальной собственности, что позволяет, в частности, выделить в Монголии так называемую местную публичную собственность, которую образует имущество, предназначенное для общего пользования местного населения, что, очевидно, не является эквивалентом имущества казны в России.

3. Оценивая правовой режим объектов муниципальной собственности, следует отметить существование различных подходов к разграничению объектов государственной и муниципальной собственности. В то время как для российского законодательства характерно закрепление ряда правовых презумпций отнесения объектов к муниципальной собственности, в Монголии решение этого вопроса зачастую является результатом решения органов государственной власти, что является следствием признания муниципальной соб-

ственности в качестве особой формы государственной собственности. Это влечет за собой существование ряда отличий в признании того или иного имущества (земельных участков, участков лесного фонда и т.п.) объектами права муниципальной собственности.

ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ПРИОБРЕТЕНИЯ И ПРЕКРАЩЕНИЯ ПРАВА МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

2.1. Приобретение и прекращение права муниципальной собственности в порядке разграничения публичной собственности

Процесс формирования муниципального имущества в России и Монголии имеет много общего. Исторически сложилось так, что основой для этого стало разграничение публичной собственности в целях формирования экономической основы деятельности органов местного самоуправления, необходимой и достаточной для выполнения возложенных на них полномочий. Данный процесс, который А.В. Камышанский предложил назвать муниципализацией¹, нельзя назвать завершенным. Можно сказать, что подобная практика в России является достаточно распространенной в силу специфики отношений между различными уровнями публичной власти, поскольку делегирование отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления, которое происходит с завидной регулярностью, вызывая опасения по поводу огосударствления местного самоуправления², должно сопровождаться передачей необходимых для этого материальных ресурсов. Дополнительным основанием для приобретения и прекращения права собственности муниципального образования в порядке разграничения публичной собственности является ее разграничение между различными муниципальными образованиями.

Публично-правовая подоплека принимаемых решений дает основания говорить о том, что возникающие при этом отношения, участниками которых являются только публично-правовые образования, выходят за рамки частного правового регулирования. Так, Конституционный Суд РФ пришел к выводу о

¹ См.: Камышанский А.В. Гражданско-правовое регулирование возникновения и осуществления права муниципальной собственности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2009. С. 7.

² См.: Новрузова О.Б., Левченко А.И. Эффективность института делегирования отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2021. № 3. С. 12.

том, что данные отношения, представляющие собой систему обусловливаемых разграничением публично-властных полномочий властных отношений, одновременно субординационных и координационных по своему характеру, гражданским законодательством по общему правилу не регулируются, поскольку не предполагают равенства, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников¹. Этот подход достаточно отчетливо прослеживается в Монголии, где законодательно закреплены исключительные полномочия Великого Государственного Хурала по решению вопросов безвозмездной передачи государственного имущества в целях формирования муниципальной собственности (ст. 30 Закона о ГМС).

Однако в условиях российской действительности данная позиция представляется спорной с учетом изменения подходов к решению вопроса о необходимости учета волеизъявления муниципального образования. В настоящее время можно констатировать, что законодатель старается отойти от директивной модели разграничения публичной собственности, реализованной изначально на основе положений ст. 20–23 Закона РСФСР от 24.12.1990 «О собственности в РСФСР», Постановления Верховного Совета РФ от 27.12.1991 № 3020-1 «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», а также Распоряжения Президента РФ от 18.03.1992 № 114-рп «Об утверждении Положения об определении пообъектного состава

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2006 № 8-П «По делу о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с запросом Правительства Москвы» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 28. Ст. 3117.

федеральной, государственной и муниципальной собственности и порядке оформления прав собственности»¹, которые предусматривали передачу в муниципальную собственность перечисленного в указанных актах имущества независимо от того, на чьем балансе оно находилось и имело ли муниципальное образование в лице соответствующих местных органов власти намерение и желание принять его на баланс.

Анализ российского законодательства позволяет говорить о смешанной правовой природе рассматриваемых отношений, чему в немалой степени способствует и складывающаяся судебная практика². Безусловно, их публично-правовую составляющую отрицать невозможно, поскольку основания для принятия решения о передаче имущества достаточно специфичны и нехарактерны для классических отношений собственности. Причем речь может идти как об обязательной, так и о факультативной передаче имущества³.

Первая обусловлена тем, что реализация правомочия владения, связанного с отношением к имуществу как к своему, ограничивается его способностью либо неспособностью обеспечивать решение установленных законом вопросов местного значения, а также фактическим использованием имущества иным публично-правовым образованием или созданным им унитарным предприятием, если только это не противоречит его назначению. В свою очередь, основаниями для разграничения имущества между муниципальными образованиями являются различные формы их преобразования (разделение, объединение, изменение их границ, наделение городского поселения, входящего в границы муниципального района, статусом городского округа, приобретение (лишение) этого статуса).

Необходимость отчуждения имущества одним публично-правовым образованием и его приобретения другим может быть связана с распределением

¹ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 13. Ст. 697.

² См.: Шугрина Е.С. Экономическая основа местного самоуправления: правовой анализ // Правоприменение. 2018. № 3. С. 89–109.

³ См.: Аникина М.В. Перераспределение собственности как специфический способ формирования муниципальной собственности // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2012. № 6. С. 6.

(перераспределением) предмета ведения и полномочий между соответствующими органами публичной власти. В частности, с принятием Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции»¹ ранее принадлежавшие органам местного самоуправления полномочия по финансированию, наделению имуществом, материальному обеспечению сотрудников милиции были переданы на уровень Российской Федерации, в силу чего в соответствии с ч. 9 ст. 54 указанного Закона земельные участки, а также здания, сооружения, оборудование и другое имущество полиции, необходимые для обеспечения ее деятельности, находящиеся в муниципальной собственности, были переданы в федеральную собственность в порядке, установленном законом.

На первый взгляд аналогичный подход реализуется и при делегировании отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. По крайней мере п. 4 ч. 6 ст. 19 Закона об ОМС обязывает законодателя включать в федеральный закон, закон субъекта Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, перечень подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, или порядок его определения. Однако из данной формулировки не вытекает обязанность передачи какого-либо имущества в собственность муниципального образования, что объясняется сугубо практическими соображениями. Прежде всего, нельзя не учитывать, что подобное законодательное решение может иметь временный характер, а следовательно, потенциально может возникнуть вопрос о возврате соответствующих активов, что ставит под сомнение целесообразность его передачи в собственность. Соответственно, в качестве альтернативы, исходя из характера и времени предполагаемого использования имущества, рассматривается его передача в пользование и (или)

¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900

управление, которую предлагается оформлять договором безвозмездного пользования (ссуды)¹.

Исключение из этого правила образует передача в муниципальную собственность земельных участков, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации или иных муниципальных образований, в качестве мер государственной поддержки отдельных категорий граждан (граждан, имеющих трех и более детей, Героев России и т.д.), или создаваемых ими некоторых видов некоммерческих организаций (например, жилищно-строительных кооперативов). То есть конечной целью реализации подобного решения является преобразование публичной формы собственности на землю в частную собственность граждан без взимания платы. При этом оно воспринимается судами как сделка, к которой при необходимости могут быть применены положения ГК РФ о признании сделок недействительными. В частности, суд признал, что сделка по передаче земельного участка с разрешенным использованием для размещения муниципального кладбища из собственности одного муниципального образования в собственность другого, оформленная решением органов местного самоуправления и актом приема-передачи участка, противоречит существу законодательного регулирования земельных отношений в части распоряжения муниципальной собственностью на землю, а также нарушает публичные интересы, поскольку создает препятствия для реализации органами местного самоуправления полномочий по организации ритуальных услуг и содержанию мест захоронения, а также нарушает права жителей данного муниципального образования на гарантии, связанные с погребением умерших, что дало основания признать спорные сделки недействительными по ст. 168 ГК

¹ См.: Порядок определения перечня подлежащих передаче в пользование либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий города Севастополя, передаваемых органам местного самоуправления внутригородских муниципальных образований города Севастополя: Постановление Правительства Севастополя от 16.02.2017 № 133-ПП [Электронный ресурс] // URL: <https://sev.gov.ru/docs/253/32473/?ysclid=lvw32sois0237028834>

РФ и применить в соответствии с п. 2 ст. 167 ГК РФ последствия недействительности этой сделки в виде возврата спорного земельного участка прежнему собственнику¹.

Подобное основание для передачи имущества в собственность весьма специфично, поскольку подкрепляет делегируемые муниципальному образованию полномочия по выполнению обязательств, закрепленных федеральным законодательством. При этом используемая правовая конструкция противоречит сущности права собственности, учитывая, что муниципальное образование становится собственником лишь на время и только для обеспечения последующей трансформации публичной собственности в частную, а следовательно, не может относиться к передаваемому имуществу как к своему, использовать его и распоряжаться им по своему усмотрению. Кроме того, цель приобретения имущества фактически позволяет игнорировать волеизъявление потенциального собственника, поскольку традиционно используемые аргументы относительно непригодности имущества, несоответствия его назначению здесь неприменимы. Все это в совокупности делает невозможным рассмотрение подобных распорядительных действий в качестве гражданско-правовых сделок, хотя на практике может возникнуть закономерный вопрос о том, кто будет нести ответственность за то, что предоставляемый таким образом земельный участок не отвечает обычно предъявляемым требованиям, например, по уровню благоустройства. Как представляется, для защиты имущественных интересов муниципального образования необходимо закрепить положение о том, что требования, вытекающие из невозможности полноценного использования переданного в частную собственность земельного участка по назначению, могут быть адресованы и предыдущему собственнику.

Важным с точки зрения защиты имущественных интересов собственника является и вопрос о своевременности передачи таких активов, поскольку

¹ См.: Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 27.07.2017 № Ф06-23002/2017 по делу № А49-14178/2016 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.08.2023).

на практике нередко речь идет о последующей компенсации возникших в связи с этим дополнительных расходов¹ либо их финансировании посредством предоставления субвенций², а при передаче полномочий от одного муниципального образования другому посредством межбюджетных трансфертов (ст. 15 Закона об ОМС), что, очевидно, не может рассматриваться как перераспределение имущества между публично-правовыми образованиями. Практика законодательного решения вопроса о передаче имущества показывает, что соответствующий перечень формируется лишь при наличии потребности у органов местного самоуправления в материальных ресурсах, необходимых для исполнения передаваемых полномочий³. О ее наличии должны свидетельствовать предложения по формированию такого перечня, направляемые ими в уполномоченный орган в течение установленного законом срока с указанием наименования имущества, его местонахождения, ведомственной принадлежности, а также обоснованием необходимости его передачи⁴.

Следует отметить, что российский законодатель все больше склоняется к финансовому обеспечению дополнительно возникших расходов, о чем свидетельствует п. 6 ст. 52 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах

¹ См.: Дитяковский М.Ю. Обязательность передачи органам местного самоуправления материальных ресурсов и финансовых средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий // Омский научный вестник. 2007. № 5 (59). С. 64.

² См., например: Закон Томской области от 28.12.2007 № 298-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству в Томской области» [Электронный ресурс] // URL: <https://dszn.tomsk.gov.ru/documents/front/view/id/44699>

³ См.: Порядок определения перечня материальных ресурсов, подлежащих передаче органам местного самоуправления городских округов Московской области в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность, необходимых для осуществления переданных государственных полномочий в сфере архивного дела (утв. Постановлением Правительства Московской области от 23.06.2023 № 423-ПП) (утратил силу) [Электронный ресурс] // URL: <http://www.mosreg.ru>

⁴ См.: Закон Республики Саха (Якутия) от 27.05.2020 2241-3 № 393-VI «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Республики Саха (Якутия) отдельными государственными полномочиями Российской Федерации по подготовке и проведению Всероссийской переписи населения 2020 года, переданными для осуществления органам исполнительной власти Республики Саха (Якутия)» [Электронный ресурс] // URL: <https://yakutia-daily.ru>

Российской Федерации»¹, предусматривающие предоставление субвенций из соответствующего бюджета. При этом оговаривается, что органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственное имущество (материальные ресурсы, финансовые средства) для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования. И как следует из п. 7 той же статьи, для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, необходимое для этого имущество может передаваться муниципальному образованию только в пользование и (или) управление. В силу этого передача полномочий фактически перестала рассматриваться как основание для разграничения государственного и муниципального имущества.

Публично-правовую составляющую приобретения и прекращения права муниципальной собственности в порядке разграничения публичной собственности подчеркивает и безвозмездность передачи соответствующего имущества, поскольку ее осуществление обусловлено необходимостью его целевого использования, а не только обеспечения возможности извлечения материальных выгод, характерного для гражданского оборота. Однако наиболее отчетливо она проявляется в нормативно определенном административном порядке взаимодействия уполномоченных органов различного уровня и оформлении передачи прав на имущество административным актом. Предполагается, что инициатива должна исходить от субъекта, осуществляющего полномочия собственника имущества, который, направляя соответствующее предложение уполномоченным органам власти субъектов, осуществляющим полномочия собственника имущества, должен приложить к нему документы согласно перечню, утвержденному Правительством РФ². При этом передача имущества,

¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.

² См.: Постановление Правительства РФ от 13.06.2006 № 374 «О перечнях документов, необходимых для принятия решения о передаче имущества из федеральной собственности в собственность субъекта Российской Федерации или муниципальную собственность, из собственности субъекта Российской Федерации в федеральную собственность или муниципальную собственность, из муниципальной собственности в федеральную собственность

закрепленного за учреждениями или унитарными предприятиями, может быть осуществлена исключительно с их согласия, что подтверждается подписанием передаточного акта уполномоченным лицом предприятия или учреждения.

По результатам рассмотрения поступившего предложения принимается решение о передаче такого имущества, что является основаниями прекращения права собственности у одного публично-правового образования и возникновения его у иного с даты, устанавливаемой соответствующими решениями органа власти, осуществляющего полномочия собственника имущества. Исполнение обязанности передать имущество одним субъектом и обязанности его принять другим подтверждается подписанием в установленные сроки передаточного акта.

Его представление уполномоченному органу власти, осуществляющему права собственника публично-правового образования, является основанием для утверждения и внесения изменений соответственно в реестр государственного или муниципального имущества. При этом ликвидация государственных и муниципальных унитарных предприятий и учреждений как юридических лиц, а также регистрация права государственной или муниципальной собственности на их имущественные комплексы как объекты недвижимости при передаче имущества не требуются¹.

Несколько иначе решается вопрос о разграничении имущества между муниципальными образованиями, поскольку он разрешается на основе правовых актов субъектов Российской Федерации, принимаемых по согласованным

или собственность субъекта Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 25. Ст. 2734.

¹ Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ (ред. от 12.12.2023) «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»». Ст. 154 (далее – Закон № 122-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

предложениям органов местного самоуправления соответствующих муниципальных образований. При этом порядок направления таких предложений, согласования перечня подлежащего передаче имущества и необходимых для этого документов устанавливается законом субъекта Российской Федерации. Принятие такого акта, являющегося основанием для перехода права собственности, порождает обязанность для одного муниципального образования передать, а для другого принять передаваемое имущество в трехмесячный срок после вступления его в силу, что должно найти свое отражение в передаточном акте, подписываемом уполномоченными лицами. Причем споры, возникающие по отдельным объектам передаваемого имущества, не являются основанием для приостановления передачи иных объектов. В целях защиты интересов нового собственника муниципального имущества закрепляется положение о том, что муниципальное образование несет субсидиарную ответственность по обязательствам переданных им учреждений и казенных предприятий, возникшим до перехода права собственности (п. 11.1 ст. 154 Закона № 122-ФЗ).

Следует отметить, что обязанность принять соответствующее имущество рассматривается как результат соблюдения установленного законом порядка его передачи, одним из важнейших аспектов которого является недопустимость игнорирования волеизъявления органов местного самоуправления и объективной необходимости такой передачи для осуществления местным самоуправлением своих полномочий, что привносит в эти отношения гражданско-правовую составляющую, базирующуюся на принципах равенства, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников. В частности, Конституционный Суд РФ, неоднократно обращавшийся к вопросам безвозмездной передачи имущества от одного публичного собственника другому, в своих решениях указывал, что она независимо от состава публично-территориальных субъектов, выступающих ее участниками, и направления движения находящегося в публичной собственности имущества предполагает соблюдение общих принципов и гарантий, к числу которых относится недопустимость принятия решения в принудительном одностороннем порядке, без достижения

договоренности и наличия волеизъявления всех заинтересованных субъектов. Необходимость выявления в этом случае позиции органов местного самоуправления определяется конституционной природой муниципальной власти, призванной обеспечивать самостоятельное решение населением вопросов местного значения, прежде всего за счет собственных материально-финансовых ресурсов муниципального образования, а при наличии объективной необходимости – и за счет финансовой поддержки, оказываемой в рамках межбюджетных отношений Российской Федерации и ее субъектов.

Соответственно, действующие законодательные предписания не могут рассматриваться как позволяющие исполнительному органу государственной власти Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, осуществляющему полномочия собственника имущества, принимать решения о передаче имущества из муниципальной собственности в собственность субъекта Российской Федерации или в собственность Российской Федерации в одностороннем порядке, игнорируя волеизъявление органов местного самоуправления на такую передачу¹.

В свою очередь, безвозмездная передача в муниципальную собственность имущества, находящегося в государственной собственности, предполагает учет финансово-экономических интересов муниципального образования и его фактической заинтересованности в таком имуществе для решения вопросов местного значения, включая возможность финансовой поддержки мест-

¹ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 04.12.2007 № 828-О-П «По жалобе главы администрации муниципального района «Читинский район» Читинской области на нарушение конституционных прав отдельными положениями части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 2. Ст. 129.

ного бюджета в случае недостаточности в нем средств на содержание передаваемого имущества¹, что очень похоже на предусмотренное гражданским законодательством возмещения ущерба собственнику имущества. Впрочем, в вопросах компенсации практика не столь однозначна. Так, суд отказал в удовлетворении требований о взыскании убытков в виде расходов на ремонт переданных в муниципальную собственность объектов, которые находились в непригодном к эксплуатации техническом состоянии, так как законом на передающую сторону не возложена обязанность привести передаваемое имущество в определенное техническое состояние или в дальнейшем финансировать его текущий и капитальный ремонт².

По мнению Конституционного Суда РФ, отсутствие у муниципальных образований возможности сформулировать и отстаивать свою позицию в отношении передаваемого имущества позволяло бы передавать в муниципальную собственность объекты, наименее эффективные в социально-экономическом плане и не являющиеся необходимыми для решения вопросов местного значения. Безоговорочное принятие такого имущества может повлечь для муниципальных образований дополнительные расходы на его содержание и тем самым существенно помешать реализации функций местного самоуправления (Постановление Конституционного Суда РФ от 04.12.2023 № 55-П). При этом с гражданско-правовой точки зрения это означало бы отрицание имущественной самостоятельности муниципальных образований и отказ от принципа равной защиты всех форм собственности.

Это касается и случаев безвозмездной передачи в муниципальную собственность военного недвижимого имущества, несмотря на то, что соответ-

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 04.12.2023 № 55-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 231 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой городского округа Архангельской области «Город Новодвинск»» // Собрание законодательства РФ. 2023. № 50. Ст. 9137.

² См.: Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 23.06.2015 № Ф03-2197/2015 по делу № А73-12147/2014 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.02.2023).

ствующим законом, по сути, закреплена возможность одностороннего волеизъявления Минобороны России¹. Фактически эта проблема сейчас решается на уровне судебной практики². Прежде всего, суды отмечают, что доводы о достаточности принятия уполномоченным федеральным органом государственной власти решения о передаче имущества в муниципальную собственность для понуждения соответствующего органа местного самоуправления к совершению действий по принятию этого имущества признаются судами противоречащими нормам действующего законодательства в их истолковании, данным Конституционным Судом РФ³. Обращается и внимание на то, что факт принятия в муниципальную собственность отдельных предлагаемых к передаче объектов не является доказательством наличия у муниципального образования обязанности по приему всех зданий в муниципальную собственность, а их нахождение в руинизированном состоянии делает правомерным отказ от их принятия в муниципальную собственность из-за ненадлежащего технического состояния, невозможности использовать их по прямому функциональному назначению для решения вопросов местного значения⁴.

Гражданско-правовой подход прослеживается и в решении вопроса о возможности безвозмездной передачи муниципального имущества, созданного на средства муниципального бюджета. Так, суд, указав на то, что для возникновения права собственности необходимо наличие основания его приобре-

¹ Федеральный закон от 08.12.2011 № 423-ФЗ (ред. от 13.06.2023) «О порядке безвозмездной передачи военного недвижимого имущества в собственность субъектов Российской Федерации, муниципальную собственность и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 50. Ст. 7365.

² См.: Феоктистова О.Ю. Некоторые вопросы безвозмездной передачи земель Вооруженных Сил Российской Федерации в собственность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований // Право в Вооруженных Силах. 2015. № 12. С. 22 - 23.

³ См.: Определение Верховного Суда РФ от 08.02.2016 № 304-ЭС15-18700 по делу № А45-14815/2014 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.11.2023).

⁴ См.: Определение Верховного Суда РФ от 25.04.2017 № 303-ЭС17-2876 по делу № А73-654/2016 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.11.2023).

тения, а если имущество уже имеет собственника, то необходимо также наличие основания прекращения у него права собственности, отказал в удовлетворении требования о передаче в федеральную собственность находящегося в пользовании ФГУП «Почта России» на основании договора аренды недвижимого имущества, поскольку оно было создано в 2000–2001 гг. за счет средств местного бюджета и никогда не являлось имуществом Российской Федерации, а следовательно, положения Закона № 122-ФЗ, равно как и Федерального закона от 29.06.2018 № 171-ФЗ «Об особенностях реорганизации федерального государственного унитарного предприятия «Почта России», основах деятельности акционерного общества «Почта России» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» к спорным правоотношениям применению не подлежат, поскольку не содержат норм права как о прекращении права собственности муниципального образования на недвижимое имущество, переданное в аренду предприятию или обществу, и не устанавливает оснований приобретения права собственности Российской Федерации на него¹.

В целом же нельзя не отметить, что законодатель не исключает применение к подобным отношениям норм гражданского законодательства, не противоречащих положениям ст. 154 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ, закрепляющим в настоящее время порядок разграничения и безвозмездной передачи имущества между публично-правовыми образованиями.

Подводя итоги вышеизложенному, можно прийти к выводу о том, что приобретение и прекращение права муниципальной собственности в порядке разграничения публичной собственности имеют смешанную правовую природу.

О публично-правовом характере соответствующих отношений свидетельствует:

¹ См.: Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 09.12.2021 № 307-ЭС21-9712 по делу № А05-3535/2020 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.11.2023).

1) наличие специфических оснований для принятия решения о передаче имущества, в качестве которых выступают: а) способность (неспособность) 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.

В то же время 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.

2.2. Приобретение и прекращение права муниципальной собственности в силу прямого предписания закона

Гражданское законодательство как России, так и Монголии закрепляет ряд правовых конструкций, обеспечивающих переход прав собственности к муниципальному образованию в силу прямого предписания закона, которые, как было отмечено Конституционным Судом РФ, «установлены в публичных интересах ...и служат в первую очередь для сохранения данного имущества в гражданском обороте и для его использования при реализации полномочий органов публичной власти того или иного уровня»¹. К таковым согласно ГК РФ относятся передача в муниципальную собственность безнадзорных животных (ст. 231), имущества, оказавшегося в собственности лица, которому оно не может принадлежать, и не отчужденного в установленный законом срок (ст. 238), приобретение в собственность муниципального образования бесхозной недвижимой вещи (ст. 225), приобретение прав на клад (ст. 233 ГК РФ), наследование выморочного имущества (ст. 1151). Гражданский кодекс Монголии предусматривает всего три основания для этого: приобретение бесхозных вещей (ст. 115), приобретение прав на потерянное имущество (ст. 116) и пригульный скот (ст. 117). Подобное расхождение в законодательных подходах к решению данного вопроса заслуживает внимания.

Прежде всего, необходимо остановиться на очевидном несоответствии перечня оснований для возникновения права муниципальной собственности, которое обусловлено различными причинами. Так, в отношении выморочного имущества ст. 533 ГК Монголии предусмотрено, что при отсутствии наследника имущество переходит в собственность государства, что, очевидно, требует уточнения с учетом специфики законодательного закрепления права муниципальной собственности. Из системного толкования ст. 75 Закона о ГМС,

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 04.12.2023 № 55-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 231 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой городского округа Архангельской области «Город Новодвинск»» // Собрание законодательства РФ. 2023. № 50. Ст. 9137.

закрепляющей основания приобретения имущества в муниципальную собственность, и ст. 6 того же Закона, указывающей на источники пополнения государственного имущества, следует, что выморочное оно не может непосредственно пополнить активы муниципального образования.

Следует отметить, что подобный подход изначально предполагалось закрепить и в ГК РФ, обозначив в качестве единственного наследника такого имущества Российскую Федерацию. Предполагалось, что поступившее в ее собственность имущество будет в дальнейшем перераспределяться в соответствии с его назначением, что оказалось довольно трудно, в том числе ввиду отсутствия закона, определяющего порядок передачи выморочного имущества в собственность муниципальных образований, который не принят до сих пор. Однако уже в 2007 г. вопрос о переходе права собственности на выморочное имущество к муниципальным образованиям был решен в отношении жилых помещений, что, как отмечалось, в большей степени соответствовало принципам управления жилищным фондом и призвано было создать условия для более оперативного решения задач органов местного самоуправления по обеспечению жилыми помещениями малоимущих граждан на условиях договора социального найма¹. В 2013 г. состав такого имущества был расширен за счет включения в него принадлежавших физическому лицу земельных участков, расположенных на них объектов недвижимого имущества, а также долей в праве общей долевой собственности на такие объекты недвижимости. Необходимость принятия такого решения была очевидной. С одной стороны, это позволило обеспечить реализацию принципа единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов, исключив возникновение неиз-

¹ См.: Пояснительная записка к проекту федерального закона № 432137-4 «О внесении изменений в часть третью Гражданского кодекса Российской Федерации» (по вопросу о переходе права собственности на выморочное имущество) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.10.2023).

бежных коллизий, связанных с их принадлежностью разным публично-правовым образованиям; с другой – это создало предпосылки для своевременного выявления подобных объектов и более эффективного их использования¹.

Таким образом, появление среди оснований возникновения права муниципальной собственности наследования выморочного имущества стало следствием оптимизации перехода прав на него путем исключения субъекта, для которого обладание таким имуществом несвойственно в силу выполняемых им функций.

Нельзя сказать, что подобное законодательное решение существенно улучшает положение муниципальных образований в Российской Федерации, которые, будучи не вправе отказаться от наследства в силу прямого указания закона (абз. 2 п. 1 ст. 1157 ГК РФ), вынуждены нести не всегда оправданные расходы по его оценке, учету, хранению и содержанию иногда без каких-либо перспектив пополнить казну муниципального образования ввиду необходимости отвечать по долгам наследодателя². Причем в условиях возрастания подобных рисков вследствие значительной закредитованности населения законодатель фактически предоставляет наследникам легальную возможность переложить бремя несения расходов по содержанию наследственного имущества на публично-правовое образование, отказавшись от наследства, обремененного долгами (ст. 1157 ГК РФ).

Эта проблема пока не имеет полноценного решения, хотя соответствующий зарубежный опыт имеется. В то время как в России реализуется концепция перехода выморочного наследственного имущества к государству через наследственное правопреемство, в ряде государств (США, Англии, Франции,

¹ См.: Пояснительная записка к проекту федерального закона № 186112-6 «О внесении изменения в статью 1151 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации» (о порядке наследования выморочного имущества) [Электронный ресурс] // СПС «Консультант-Плюс» (дата обращения: 12.10.2023).

² См.: Крашенинников П.В. Экспертное заключение по проектам федеральных законов «О внесении изменений в часть третью Гражданского кодекса Российской Федерации в части наследования выморочного имущества» и «О внесении изменений в Основы законодательства Российской Федерации о нотариате в части наследования выморочного имущества» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.10.2023).

Австрии) применяется концепция «оккупации», предполагающая присвоение выморочного имущества как бесхозного. Подобный подход, фактически реализованный в Монголии, для российской правовой системы, по мнению П.В. Крашененникова¹, вряд ли применим.

Не решает существующих проблем механизм банкротства наследственной массы, закрепленный в ст. 223.1 Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»² (далее – Закон о несостоятельности), поскольку предполагает вовлечение муниципального образования в конкурсное производство в качестве заинтересованного лица. При этом сохраняется правовая неопределенность относительно возможности освобождения его от несения расходов на содержание конкурсного имущества, а также реализацию самой процедуры, поскольку законодатель не допускает возложение таких расходов до истечения установленного законом срока принятия наследства лишь на граждан (п. 6 ст. 223.1). Положение п. 8 указанной статьи о возмещении за счет конкурсной массы расходов на охрану наследства наряду с иными требованиями первой очереди тоже ничего не дает, учитывая, что действия органов местного самоуправления в подобной ситуации мерами по охране наследства по смыслу п. 1 ст. 1171 ГК РФ признать нельзя.

Следует отметить и то, что существующее в России законодательное решение проблемы выморочного имущества неоднозначно воспринимается в правовой доктрине. По мнению Е.В. Кожевиной, даже если наследство состоит лишь из жилого помещения, государство все равно признается наследником для обеспечения универсального правопреемства, учитывая, что муниципальное образование становится сингулярным правопреемником, приобретая лишь право на жилое помещение и в пределах его стоимости имущественные обязанности перед кредиторами умершего³. Однако подобная трактовка не соответствует буквальному содержанию п. 2 ст. 1151 ГК РФ, которая не

¹ См. там же.

² См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

³ См.: Кожевина Е.В. Ответственность государства по долгам наследодателя при наследовании выморочного имущества // Семейное и жилищное право. 2011. № 4. С. 29.

содержит указания на какое-либо волеизъявление органов государственной власти как дополнительное основание для приобретения муниципальным образованием права собственности на выморочное имущество. Вряд ли можно говорить и о необходимости соблюдения правила об универсальном правопреемстве, которое характерно для общего порядка наследования, учитывая особенности наследования выморочного имущества, не предполагающего волеизъявления наследника, а также возможности заявления им отказа от наследства. В целом же данный институт преследует только публично-правовые цели, которые сводятся к принятию оперативных мер в отношении фактически бесхозного имущества, его сбережению для решения тех или иных общественных задач посредством принятия и управления им¹.

Достаточно дискуссионной, на наш взгляд, является и позиция законодателя относительно перехода в муниципальную собственность имущества, не реализованного в ходе конкурсного производства по делу о банкротстве юридического лица. Де-факто оно тоже становится выморочным, хотя данная терминология в подобных случаях не употребляется. В соответствии с п. 8 ст. 148 Закона о несостоятельности в отсутствие заявления собственника имущества должника – унитарного предприятия либо учредителя (участника) должника о правах на непроданное имущество либо невозможности передачи им такого имущества обязанность по его принятию ложится на органы местного самоуправления по месту нахождения имущества должника. Исключение составляет лишь имущество, которое не может находиться в муниципальной собственности и в силу этого должно быть передано в федеральную собственность.

Предполагается, что не позднее чем через 30 дней с даты получения подписанного конкурсным управляющим акта о передаче такого имущества орган местного самоуправления власти принимает его и несет все расходы на его содержание. В случае отказа или уклонения от его принятия конкурсный

¹ См.: Шведкова О.В. Участие публичных образований в наследственном правопреемстве // Пробелы в российском законодательстве. 2012. № 6. С. 88.

управляющий обязан обратиться в арбитражный суд, в производстве которого находится дело о банкротстве, с заявлением о понуждении органа местного самоуправления к принятию указанного имущества. Единственным инструментом защиты интересов муниципального образования в этой ситуации становится протокол разногласий, который может быть составлен не позднее чем через четырнадцать дней с даты получения уведомления конкурсного управляющего. При отклонении данного протокола управляющим условия передачи имущества определяются арбитражным судом, в производстве которого находится дело о банкротстве.

Из буквального толкования вышеуказанных правовых норм суды делают вывод о том, что органам местного самоуправления подлежит передаче любое нереализованное имущество должника, и обратное из положений ст. 148 Закона о банкротстве не следует. При этом целью передачи такого имущества является в том числе определение лица, ответственного за его эксплуатацию и содержание, обеспечение безопасности эксплуатации либо владения во избежание причинения вреда неограниченному кругу лиц вследствие оставления имущества после завершения конкурсного производства в качестве бесхозного. Правовым последствием этого является не только поступление в муниципальную собственность нового имущества, но и несение бремени его содержания¹. Последнее обстоятельство способно породить существенные проблемы, учитывая, что заведомо неликвидное имущество, являющееся непривлекательным ни для должника, ни для кредиторов, потребует затрат, не предусмотренных в местном бюджете, на реконструкцию, содержание и использование этих объектов. Перепрофилирование и отчуждение такого имущества, очевидно, тоже будут весьма затруднены. Однако суды, как правило, не принимают во внимание эти обстоятельства и считают достаточным уста-

¹ См.: Постановление Арбитражного суда Московского округа от 13.06.2023 № Ф05-11559/2020 по делу № А40-319077/2018 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.11.2023).

новление оборотоспособности имущества, отсутствие оснований для отнесения его к объектам, которые могут находиться исключительно в федеральной собственности, а также соблюдение конкурсным управляющим всех предусмотренных Законом о банкротстве процедур, предшествующих обращению с требованием о приемке имущества в муниципальную собственность: проведение первых и повторных торгов в форме аукциона, торгов посредством публичного предложения, предложение имущества кредиторам и учредителю (участнику) должника То есть «муниципальное образование рассматривается ими абстрактно, как представитель государства, обязанный принять на себя соответствующее бремя»¹.

Исключения из подобного подхода, когда суды все же принимают во внимание положения ст. 15 и 50 Закона об ОМС относительно целевого назначения муниципального имущества, встречаются довольно редко. В частности, суд отказал в удовлетворении части заявленных требований конкурсного управляющего, придя к выводу, что часть не реализованного по итогам конкурсного производства имущества использовать в соответствии с целевым назначением, в том числе для решения вопросов местного значения, установленных законом, невозможно, поскольку оно находится в полностью разрушенном состоянии².

Данная коллизия, очевидно, требует разрешения, принимая во внимание то обстоятельство, что нахождение на территории муниципального образования бесхозных объектов, потенциально создающих угрозу жизни, здоровью и имуществу, противоречит интересам населения. Достаточно интересное решение этой проблемы было найдено одним из судов, который принял во внимание и недостаточность местных финансов, и законодательное требование

¹ Сергеев А.А. Непроданное имущество должника и обязанности органов местного самоуправления в процедуре конкурсного производства // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 1. С. 64.

² См.: Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 23.01.2018 № Ф04-5833/2017 по делу № А27-15041/2012 [Электронный ресурс] // СПС «Консультант-Плюс» (дата обращения: 15.11.2023).

обеспечения целевого назначения имущества. Так, отказывая в удовлетворении требования о понуждении муниципального образования принять имущество должника, не реализованное на торгах и не принятое учредителем должника и кредиторами, суд отметил, что спорное имущество, требующие значительных затрат на его консервацию или содержание, не может быть использовано в соответствии с целевым назначением, в том числе для решения вопросов местного значения, установленных ст. 15 Закона об ОМС, а его содержание для муниципального образования будет затратным и может повлечь за собой нарушение бюджетного законодательства, в силу чего применение норм о передаче имущества в муниципальную собственность и его последующем перепрофилировании либо отчуждении в соответствии с п. 5 ст. 50 Закона об ОМС невозможно. Учитывая, что имущество должника, которое в силу федерального закона не может принадлежать кредиторам или органам местного самоуправления, подлежит передаче в федеральную собственность, требование было удовлетворено за счет управления Росимущества¹. Как представляется, подобный подход стоило бы закрепить законодательно, что соответствует рассмотренной ранее позиции относительно недопустимости возложения на муниципальное образование бремени несения расходов на имущество, которое не может быть использовано им по назначению.

Решая данную проблему, следует учитывать и положения п. 3 ст. 148 Закона о несостоятельности о списании имущества, которому следует отдавать приоритет перед его передачей органам местного самоуправления, что также требует законодательного закрепления.

Существенные различия в основаниях приобретения права собственности муниципальным образованием прослеживаются и в отношении бесхозяйного имущества, которым признается вещь, не имеющая собственника или собственник которой неизвестен либо, если иное не предусмотрено законом,

¹ См.: Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 16.05.2019 № Ф07-4965/2019 по делу № А56-26579/2016 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.11.2023).

от права собственности на которую собственник отказался. При этом законодатель закрепляет ряд особенностей возникновения права муниципальной собственности на находку (ст. 227–229 ГК РФ), безнадзорных животных (ст. 230 и 231 ГК РФ), клад (ст. 233).

Согласно п. 2 ст. 228 ГК РФ в муниципальную собственность поступает найденная вещь, если ее собственник не обнаружен, а лицо, нашедшее ее, от приобретения такого имущества отказалось. Используемая законодателем формулировка прежде всего свидетельствует о том, что принятие найденного имущества, собственник которого не обнаружен, является обязанностью муниципального образования при отказе от него лица, нашедшего вещь. Однако механизм реализации такой обязанности четко не определен. На практике вопрос о приобретении найденной вещи в собственность публично-правовым образованием решается через процедуру, установленную для бесхозных вещей¹, что представляется не вполне корректным. Указание на то, что они поступают в муниципальную собственность, не предполагает соблюдение заявительного порядка, реализуемого в порядке особого судопроизводства (гл. 33 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, далее – ГПК РФ). Показательно в этом смысле дело, рассмотренное Третьим кассационным судом общей юрисдикции², который согласился с выводами нижестоящих судов о наличии оснований для удовлетворения административного искового заявления УМВД России по г. Вологде к администрации г. Вологды о признании незаконным ее бездействия, выразившегося в уклонении от приема в муниципальную собственность движимых вещей (находок), хранящихся в УМВД России по г. Вологде, собственник или лицо которых не установлены либо отказались от получения такого имущества. Суды обоснованно отвергли доводы

¹ См.: Решение Железнодорожного районного суда города Пензы от 01.08.2023 по делу № 2-1281/2023 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.11.2023).

² См.: Кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 27.07.2022 № 88а-11849/2022 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.11.2023).

администрации о нецелесообразности приема указанных объектов в муниципальную собственность, об отсутствии потребности в использовании указанного имущества в решении вопросов, отнесенных к полномочиям городского округа г. Вологды, отсутствии финансирования в рамках осуществления государственных полномочий на исполнение обязанностей по приему имущества в муниципальную собственность как не соответствующие закону.

Позиция администрации объяснима, поскольку состояние многих невосстановленных находок таково, что объективно требует принятия решения об их утилизации. Вследствие этого решение о принятии такого имущества в собственность заведомо сопряжено с несением безвозвратных расходов, что может быть весьма обременительно для местного бюджета. Суды при этом подчеркивают, что органы внутренних дел не уполномочены принимать решения об утилизации такого имущества, поскольку собственниками не являются¹. В результате процедура приятия его в собственность муниципальным образованием в какой-то мере становится юридической фикцией, имеющей целью создание условной фигуры собственника, не имеющего намерения владеть и пользоваться имуществом, но уполномоченного принять решение о его уничтожении.

Интересно то, что сама процедура взаимодействия органов внутренних дел и муниципальных образований по этому вопросу четко не регламентирована. Порядок обеспечения сохранности найденных и сданных в органы внутренних дел Российской Федерации документов, вещей, кладов, ценностей и другого имущества, их возврата законным владельцам либо передачи в соответствующие государственные или муниципальные органы, утвержденный Приказом МВД России от 16.11.2012 № 1040², ограничивается указанием на то, что найденная вещь подлежит передаче в государственные или муниципальные органы в соответствии с законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами

¹ См. там же.

² Российская газета. 2013. 3 апр.

субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (п. 35). В силу этого некоторые территориальные подразделения МВД России обращаются в суд с заявлением об обращении в муниципальную собственность найденного имущества по истечении шестимесячного срока, опираясь исключительно на п. 2 ст. 228 ГК РФ¹.

В отсутствие четко регламентированных процедур иногда возникает весьма своеобразная судебная практика использования в отношении находок порядка, изначально установленного для приобретения в собственность бесхозяйных вещей в судебном порядке (гл. 33 ГПК РФ). Так суд удовлетворил требование Марийского транспортного прокурора Приволжской транспортной прокуратуры о признании powerbank с USB-шнуром, переданного на ответственное хранение в линейное отделение полиции, бесхозяйным имуществом и обратить его в собственность Российской Федерации. Несмотря на то, что из материалов дела следовало, что речь идет о вещи, забытой в поезде Москва – Йошкар-Ола, собственника которой установить не удалось, суд, опираясь на общие положения п. 3 ст. 218 ГК РФ о праве любого лица приобрести право собственности на имущество, не имеющее собственника, на имущество, собственник которого неизвестен, разрешил ситуацию на основе ст. 225 ГК РФ, определяющей правовой режим бесхозяйных вещей, признав правоммерным подачу заявления в порядке ст. 290 ГПК РФ, которая, если говорить о возможности передачи имущества в государственную собственность, изначально рассчитана на движимые вещи, изъяты федеральными органами исполнительной власти в соответствии с их компетенцией². Фактически решение было принято в обход специальной нормы, предусматривающей переход

¹ См.: решения Сыктывкарского городского суда Республики Коми от 23.06.2017 по делу № 2-5643/2017~М-4420/2017; от 24.09.2013 по делу № 2-8290/2013~М-7518/2013 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.11.2023).

² См.: Решение Йошкар-Олинского городского суда Республики Марий Эл от 19.06.2023 по делу № 2-3386/2023 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.11.2023).

права собственности на невостребованную находку к муниципальному образованию. Впрочем, аналогичный подход встречается и в других решениях¹. Иногда встречается сомнительная цепочка рассуждений о том, что если лицо отказывается от приобретения найденной вещи в собственность, она должна быть признана бесхозяйной в силу ст. 225 ГК РФ и обращена в собственность муниципального образования², что также не соответствует специальной норме, предполагающей, судя по законодательной формулировке, более простую административную процедуру передачи вещи муниципальному образованию.

Следует отметить, что ст. 116 ГК Монголии лишь косвенно указывает на возможность поступления потерянного имущества в муниципальную собственность. Этот вывод может быть сделан из положения о том, что лицо, нашедшее потерянное имущество, имеет право на вознаграждение от собственника или других полномочных лиц, или от местных органов власти, а также право требовать возмещения расходов на хранение, охрану имущества, затрат на розыск собственника. Как представляется, подобное требование может быть адресовано лишь субъекту, получившему или вернувшему себе такое имущество. В то же время п. 2 указанной статьи содержит норму о том, что право собственности на имущество, в отношении которого собственник или другие полномочные лица не будут установлены в течение года после уведомления полномочных организаций, приобретает лицо, нашедшее его. При этом судьба имущества в случае его отказа ГК Монголии не определяется, а положения ст. 6 и 75 Закона о ГМС однозначного ответа на этот вопрос не дают.

Принципиальные отличия существуют и в порядке перехода прав на бесхозяйное имущество. Гражданский кодекс Монголии отдает приоритет в этом вопросе институту приобретательной давности, отсылая к соответствующим

¹ См.: Решение Ачинского городского суда Красноярского края от 13.09.2022 по делу № 2-3467/2022 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.11.2023).

² См.: Решение Ленинского районного суда города Ижевска от 12.10.2022 по делу № 2-3010/2022 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.11.2023).

положениям ст. 104 Кодекса, закрепляющей право лица, открыто и добросовестно приобретшего и непрерывно владевшего бесхозным движимым имуществом как своим собственным в течение пяти, а недвижимым – в течение пятнадцати лет, приобрести право собственности на него. Однако законодатель не решает вопрос о судьбе имущества, права на которое никто не заявляет, что следует признать существенным пробелом в правовом регулировании.

Российское законодательство хотя и закрепляет соответствующие положения, но не решает всех возникающих на практике проблем. В частности, нет достаточной определенности относительно механизма приобретения права муниципальной собственности на бесхозные вещи, несмотря на то, что процессуальные аспекты его реализации нашли свое закрепление в гл. 33 ГПК РФ. Прежде всего, обращает на себя внимание то обстоятельство, что соответствующие полномочия регламентируются только в отношении недвижимых вещей. Пункт 3 ст. 225 ГК РФ указывает на необходимость принятия их на учет Росреестром¹ по заявлению органа местного самоуправления, на территории которого они находятся. Однако подача такого заявления с формально-юридической точки зрения по общему правилу обязанностью последнего не является, хотя суды нередко приходят к противоположному выводу, полагая, что «в силу ст. 225 ГК РФ муниципальное образование должно принять бесхозное имущество на учет и в дальнейшем обратиться в суд с требованием о признании на него права муниципальной собственности»², а следовательно, обращение в уполномоченный орган с заявлением о принятии имущества на учет

¹ См.: Порядок принятия на учет бесхозных недвижимых вещей (утв. Приказом Росреестра от 15.03.2023 № П/0086) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.11.2023).

² См.: Решение Арбитражного суда Чукотского автономного округа от 18.04.2022 по делу № А80-476/2021 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.11.2023).

как бесхозяйного свидетельствует о невыполнении обязанности, вытекающей из положений ч. 3 ст. 225 ГК РФ¹.

С таким выводом трудно согласиться, поскольку юридическая обязанность по принятию на учет возникает у Росреестра при условии поступления соответствующего заявления, а об обязательности его подачи ГК РФ ничего не говорит, если следовать буквальному толкованию. Исключение составляют бесхозяйные объекты теплоснабжения, в отношении которых в течение 60 дней с даты выявления орган местного самоуправления в силу требований п. 6 ст. 15 Федерального закона от 27.07.2010 № 190-ФЗ (ред. от 01.05.2022) «О теплоснабжении»² обязан обеспечить проведение проверки соответствия их требованиям безопасности, проверку наличия необходимых для их безопасной эксплуатации документов, обратиться в Росреестр для принятия их на учет, а также обеспечить выполнение необходимых кадастровых работ.

Заявление требования признания права муниципальной собственности на бесхозяйную недвижимую вещь по истечении года со дня постановки ее на учет, а в отношении линейного объекта по истечении трех месяцев вообще признается правом органа местного самоуправления. Суды, удовлетворяя требования о признании в подобных случаях незаконным бездействия органов местного самоуправления, как правило, ориентируются на целевое назначение имущества, соотнося его с функциями органов местного самоуправления³. В то же время существует практика, согласно которой само по себе определение вопросов местного значения в ст. 16 Закона об ОМС не может расцениваться как устанавливающая обязанность муниципального образования в обязательном порядке принимать в муниципальную собственность бесхозяйные объ-

¹ См.: Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 22.06.2016 № 39-КГПР16-3 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.11.2023).

² См.: Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4159.

³ См.: Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 29.12.2022 № Ф08-12417/2022 по делу № А32-51748/2021 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.11.2023).

екты, особенно если они используются иными субъектами в предпринимательских целях, поскольку это толкование противоречит конституционному принципу самостоятельности местного самоуправления¹.

В отношении движимых вещей специальные правила для обращения их в муниципальную собственность не устанавливаются. При этом закон устанавливает различные основания и порядок приобретения права собственности на них в зависимости от вида бесхозяйной движимой вещи. В частности, п. 2 ст. 225 ГК РФ предусмотрено, что право собственности на бесхозяйные движимые вещи может быть приобретено в силу приобретательной давности, если это не исключается правилами ГК РФ о праве собственности на вещи, от которых собственник отказался (ст. 226 ГК РФ). Порядок обращения в собственность последних зависит от их стоимости. В отношении малоценных вещей стоимостью менее трех тысяч рублей либо являющихся брошенным ломом металлов, бракованной продукции, топляка и т.п., достаточным является совершение фактических действий, свидетельствующих о его намерении присвоить их (п. 2 ст. 226 ГК РФ). Однако, принимая во внимание требование учета муниципального имущества, должно быть принято постановление о принятии движимой вещи в муниципальную собственность и включении в состав муниципальной казны.

Для приобретения права собственности на другие брошенные вещи орган местного самоуправления должен не только вступить во владение ими, но и обратиться в суд с заявлением о признании их бесхозяйными в порядке, установленном гл. 33 ГПК РФ, представив доказательства того, что спорное имущество не имеет собственника, собственник его неизвестен либо выразил отказ от права собственности, что предполагает принятие мер по его розыску. При

¹ См.: Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 05.10.2023 № 11АП-13041/2023 по делу № А49-12429/2022 [Электронный ресурс] // СПС «Консультант-Плюс» (дата обращения: 21.11.2023).

этом истечения пятилетнего срока приобретательной давности (ст. 234 ГК РФ) не требуется¹.

Таким образом, принятие решения об обращении брошенного движимого имущества в муниципальную собственность является правом, а не обязанностью муниципального образования, что, как представляется, не соответствует задачам органов местного самоуправления, обязанных заботиться о благоустройстве территории. На практике решение данного вопроса относится на усмотрение муниципалитетов, где могут приниматься соответствующие нормативные правовые акты. В некоторых случаях подобные рекомендации исходят от федеральных органов государственной власти. Так, в Методических рекомендациях по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований, утвержденных Приказом Минстроя России от 29.12.2021 № 1042/пр, указывается на целесообразность включения в правила благоустройства территории муниципального образования положений, регламентирующих порядок действий уполномоченных органов при обнаружении брошенных, разукомплектованных транспортных средств.

Решение указанных проблем видится в законодательном закреплении юридической обязанности органов местного самоуправления выявлять, производить постановку на учет и заявлять требование о признании права муниципальной собственности на нее в том числе для последующей утилизации (уничтожения), что должно найти отражение в ГК РФ. Целью реализации такого подхода является обеспечение интересов жителей соответствующей территории как в бесперебойном предоставлении услуг, так и должном уровне благоустройства территории муниципального образования.

Особого внимания заслуживает вопрос приобретения права собственности муниципальных образований на безнадзорных животных. Правовое регулирование в этой сфере в России и Монголии также существенно отличается.

¹ См.: Решение Арбитражного суда Республики Крым от 23.12.2019 по делу № А83-14189/2019 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 21.11.2023).

В то время как ст. 230 ГК РФ фактически устанавливает для всех категорий животных, оказавшихся без надзора собственника, одинаковый правовой режим, ст. 115 и 117 ГК Монголии вопрос о судьбе животных решают по-разному. Более детальная регламентация установлена в отношении пригульного скота. Согласно ст. 117 ГК Монголии лицо, нашедшее (задержавшее) пригульный скот, должно уведомить об этом местные органы власти или полицию и до установления хозяина скота обязано содержать скот или передать его местным органам власти или полиции. Последние должны предпринять меры по извещению общественности об обнаруженном животном. Если в течение года после этого собственник, которому должны вернуть скот и родившийся за это время молодняк, не объявится, то скот передается в собственность нашедшего, а в случае его отказа – в муниципальную собственность. Судьба же домашних и других животных в случае отказа от них нашедшего лица остается неопределенной, поскольку ст. 115 в этой части содержит лишь положения о приобретении на них права собственности в порядке приобретательной давности, что предполагает желание относиться к имуществу как к своему, а следовательно, в отношении них у органов местного самоуправления не возникает никаких юридических обязанностей.

Гражданский кодекс РФ, напротив, вполне определенно решает проблему принадлежности любого безнадзорного животного, оговаривая, что при отказе лица, обнаружившего животное, от приобретения его собственность в случае необнаружения собственника по истечении шести месяцев с момента заявления о задержании безнадзорного домашнего животного оно поступает в муниципальную собственность и используется в порядке, определяемом органом местного самоуправления (ст. 231 ГК РФ). Следует отметить, что в литературе высказывалась точка зрения о недопустимости возложения на органы местного самоуправления обязанности принять в собственность таких животных и нести расходы по их содержанию за счет местных бюджетов при отсутствии соответствующего волеизъявления, поскольку в соответствии с Законом об ОМС деятельность по обращению с безнадзорными животными к вопросам

местного значения не отнесена, а ее осуществление является правом, а не обязанностью соответствующих органов местного самоуправления¹.

Однако суды считают уклонение от принятия в муниципальную собственность животных и определения дальнейшего порядка их использования по истечении шести месяцев незаконным бездействием, т.е. неисполнением обязанности, которая возложена на органы местного самоуправления в силу закона². Подобный подход в большей степени соответствует задачам последних, поскольку, как было отмечено Конституционным Судом РФ, «деятельность по обращению с животными без владельцев направлена в первую очередь на поддержание общественной безопасности как в смысле устранения возможной физической угрозы гражданам от таких животных, так и в смысле обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия»³. При этом правило о возникновении права муниципальной собственности в силу закона призвано, с одной стороны, снять с лица добровольно принятую на себя обязанность по содержанию животных, собственником которого оно быть в дальнейшем не желает, с другой – предотвратить возвращение животного в безнадзорное состояние.

Причем у муниципального образования возникает обязанность обеспечить надлежащее обращение с безнадзорными животными, включая несение бремени их содержания (ст. 210 ГК РФ), хотя в соответствии с действующим законодательством вопросы обращения с животными находятся в ведении

¹ См.: Мадьярова А.В. Обращение с безнадзорными животными – чья сфера ответственности? // Практика муниципального управления. 2013. № 4. С. 110; Ячменев Г.Г. Отлов и содержание безнадзорных домашних животных (бюджетно-правовой аспект) // Информационно-аналитический журнал «Арбитражные споры». 2016. № 3. С. 101, 117.

² См.: Определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 16.05.2022 № 88-7423/2022 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.11.2023).

³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 04.12.2023 № 55-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 231 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой городского округа Архангельской области «Город Новодвинск»» // Собрание законодательства РФ. 2023. № 50. Ст. 9137.

субъектов Российской Федерации¹, которые обязаны организовывать мероприятия при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев (подп. 3.1 ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 27.12.2018 № 498-ФЗ (ред. от 27.11.2023) «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»²), хотя и могут передать эти полномочия муниципалитетам, обеспечив их соответствующим финансированием. Предполагается, что до момента перехода безнадзорных животных в собственность муниципального образования в течение шести месяцев после их задержания расходы несет субъект Российской Федерации. Далее бремя содержания животных переходит к муниципальному образованию как собственнику³.

Право муниципальной собственности в России может возникнуть и в результате обнаружения клада, который может быть зарыт в земле, находиться в водоеме, здании, сооружении, принадлежащем на праве собственности муниципальному образованию (ст. 233 ГК РФ). В Монголии возможности для этого ограничены ввиду особого правового статуса земель, которые в части, не относящейся к объектам частной собственности, образуют единый земельный фонд, находящийся, согласно п. 2 ст. 4 Закона об ГМС, в государственной общественной собственности. В остальном, согласно ст. 118 ГК Монголии, муниципальное образование как собственник может рассчитывать на найденное имущество в равных долях с лицом, обнаружившим клад, если соглашением между ними не установлено иное, а в случае осуществления поиска ценностей без разрешения собственника – на все имущество⁴.

¹ См.: Пункт 144 ст. 44 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.

² См.: Собрание законодательства РФ. 2018. № 53 (ч. I). Ст. 8424.

³ См.: Хорьков В.Н., Курилев Ю.С. Некоторые аспекты правового регулирования организации деятельности приютов для животных: постановка проблемы // Современное право. 2020. № 12. С. 90, 95.

⁴ См.: Газрын тухай 2002 оны 6 дугаар сарын 07-ны өдөр [Электронный ресурс] // URL: <https://legalinfo.mn/mn/detail/216>

К внедоговорным основаниям приобретения права муниципальной собственности следует отнести также создание собственником новой вещи для себя, а также приобретение прав на плоды, продукцию, доходы, полученные в результате использования имущества (п. 1 ст. 218 ГК РФ). На это опосредованно указывает и ст. 75 Закона о ГМС, отсылая к положениям ст. 6 того же Закона и закрепляя тем самым право собственности муниципального образования на активы, созданные в результате использования муниципального имущества в процессе производства и оказания услуг.

Подобный подход является следствием общего представления о том, что все полученное в результате использования вещи, независимо от того, кто ее использует, принадлежит собственнику вещи, если иное не предусмотрено законом, иными правовыми актами, договором или не вытекает из существа отношений (ст. 138 ГК РФ). Исключением из этого правила, в частности, является получение плодов, продукции и доходов арендатором имущества (ст. 606 ГК РФ). В ГК Монголии этот вопрос решается несколько иначе, прежде всего ввиду того, что владение выделяется в качестве самостоятельного вещного права. Согласно ст. 88.3 ГК Монголии, если иное не указано в законе или договоре, право на получение плодов имеет законный владелец соответствующих вещей или прав, что по общему правилу снимает вопрос о необходимости разграничения в этой части полномочий между собственником и титульным владельцем имущества. Кроме того, следует учитывать и различия в системе договоров о передаче имущества во владение и пользование. Дело в том, что ГК Монголии различает договор найма, предусматривающий передачу имущества во временное владение или пользование без указания его назначения (ст. 287), и договор аренды, предметом которого является имущество, предназначенное для ведения хозяйственной деятельности и выполнения задач, указанных в уставе (ст. 318). И если первый дает собственнику право оставить себе плоды улучшения, которые можно отделить от сданного внаем имущества (ст. 288.2.1), то в отношении второго закрепляется презумпция предостав-

ления арендатору права пользоваться плодами, возникшими в результате целевого использования данного имущества в течение срока, указанного в договоре (ст. 318.2).

Подводя итоги вышеизложенному, необходимо отметить следующее.

1. Законодательство России и Монголии существенно различается в вопросах закрепления законодательных оснований приобретения права муниципальной собственности, что обусловлено различными причинами как экономического, так и теоретико-правового характера. И если российское законодательство в этих вопросах нуждается лишь в некоторой конкретизации соответствующих процедур, то для законодательства Монголии речь зачастую идет о формировании новых правовых норм, поскольку институт приобретательной давности в подобных ситуациях не способен решить специфические задачи, стоящие перед органами местного самоуправления.

2. Позиция российского законодателя в отношении судьбы выморочного имущества и имущества, не реализованного в ходе конкурсного производства по делу о банкротстве, представляется дискуссионной, поскольку 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 более четком законодательном закреплении судьбы такого имущества, которое предполагает передачу движимого имущества муниципальным образованиям с целью его дальнейшей утилизации, а недвижимого – в федеральную собственность, что позволит избежать образования бесхозного имущества, потенциально создающего угрозу жизни, здоровью, имуществу и окружающей среде.

3. Требуется конкретизация механизма перехода права собственности к муниципальному образованию бесхозного имущества и безнадзорных животных в части законодательного закрепления обязанности муниципального образования обращать в муниципальную собственность бесхозное движимое

имущество и безнадзорных животных, что в большей степени отвечает задачам органов местного самоуправления по обеспечению благоустройства территории муниципального образования.

2.3. Приобретение и прекращение права муниципальной собственности на основании сделки

Рассмотрение вопроса о приобретении и прекращении права муниципальной собственности на основании сделки сопряжено с рядом трудностей, учитывая, что принятие соответствующих решений не может быть в полной мере отнесено к частноправовой сфере. В большинстве случаев она лишь завершает процесс перехода права собственности от одного субъекта к другому, состоящий из нескольких этапов, где основанием совершения сделки является принятие уполномоченным органом в пределах своей компетенции в порядке и на условиях, предусмотренных законом, решения о приобретении имущества в муниципальную собственность либо его отчуждении. При этом волеизъявление контрагента не всегда имеет определяющее значение. Показательны в этом смысле прекращение права собственности лица на имущество, которое не может ему принадлежать (ст. 238 ГК РФ), отчуждение недвижимого имущества в связи с изъятием земельного участка ввиду его ненадлежащего использования (ст. 239 ГК РФ), отчуждение объекта незавершенного строительства в связи с прекращением действия договора аренды земельного участка, находящегося в муниципальной собственности (ст. 239.1 ГК РФ), отчуждение недвижимого имущества в связи с принудительным отчуждением земельного участка для муниципальных нужд (ст. 239.2 ГК РФ), выкуп бесхозяйственно содержимых культурных ценностей, домашних животных (ст. 240 и 241 ГК РФ), изъятие земельного участка для муниципальных нужд по решению суда (ст. 282 ГК РФ), изъятие земельного участка, используемого с нарушением законодательства Российской Федерации (ст. 295 ГК РФ). При этом нельзя не обратить внимание на то, что перечень оснований для возникновения права муниципальной собственности в этой части отличается от того, что установлен для государственной собственности. В частности, законодатель не предоставляет органам местного самоуправления право принимать решения о

национализации и реквизиции имущества, что следует расценивать как гарантию защиты частной собственности от произвольного изъятия даже при обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер¹.

Достаточно интересно решается вопрос о выкупе бесхозяйственно со-
держимых культурных ценностей, поскольку полномочиями на обращение в
суд с иском об изъятии объекта культурного наследия местного (муниципаль-
ного) значения, если его собственник не выполняет требований к сохранению
такого объекта или совершает действия, угрожающие сохранности данного
объекта и влекущие утрату им своего значения, обладает только региональный
орган охраны объектов культурного наследия (ст. 54 Федерального закона от
25.06.2002 № 73-ФЗ (ред. от 19.10.2023) «Об объектах культурного наследия
(памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»)². При
этом у соответствующего органа по управлению муниципальным имуществом
возникает обязанность выкупить указанный объект либо земельный участок
или организовать их продажу с публичных торгов, если заявленные требова-
ния будут удовлетворены судом. Подобный подход представляется не вполне
логичным, прежде всего потому, что у органов местного самоуправления по-
являются дополнительные обязанности вследствие принятия решений орга-
нами власти другого уровня. Даже если это рассматривать как инструмент
обеспечения сохранности культурного наследия, то отсутствие возможности
самостоятельной реализации соответствующих инициатив у органов местного
самоуправления объяснить трудно, учитывая, что «местная культурная цен-
ность значима в первую очередь для населения, проживающего на их террито-
рии, и может быть вовсе не оценена иными лицами»³.

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 08.07.2021 № 33-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 242 и пункта 2 статьи 1083 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Комплекс»» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 29. Ст. 5751.

² См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 26. Ст. 2519.

³ См.: Головизнин А.В. Основания и порядок выкупа культурных ценностей по российскому гражданскому праву // Право и экономика. 2013. № 11. С. 30.

Следует заметить, что в Монголии эти вопросы не относятся к числу достаточно разработанных, вследствие чего они не нашли своего отражения в гражданском законодательстве, хотя Закон о земле от 07.06.2002¹, закрепляющий возможность изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд, предусматривает выплату компенсации собственнику (ст. 18), не регламентируя саму процедуру.

Вопрос о правовой природе договоров, заключаемых в случае принудительного отчуждения имущества в собственность муниципального образования, является предметом научных дискуссий. Высказывается мнение о его публично-правовом характере в том числе потому, что нормы, регулирующие принудительное отчуждение имущества для муниципальных нужд, «фактически не допускают равенство участников отношений, какую-либо их самостоятельность и ставят под определенное сомнение неприкосновенность частной собственности, и, соответственно, не базируются на заложенных гражданским законодательством основных началах»². Так, В.А. Евсегнеев предлагал рассматривать принудительный выкуп в качестве квазисделки, характеристики которой не позволяют причислять ее к сугубо рыночным соглашениям³. По мнению О.В. Алтенговой, пороки воли и волеизъявления, характерные для лица, утрачивающего имущество, не позволяют относить принудительный выкуп к сделкам⁴. Соглашение о выкупе имущества для государственных или муниципальных нужд предлагается также рассматривать в качестве смешанного

¹ См.: Газрын тухай, 2002 оны 6 дугаар сарын 07-ны өдөр [Электронный ресурс] // URL: [https:// legalinfo.mn/mn/detail/216](https://legalinfo.mn/mn/detail/216)

² Болтанова Е.С. Правовое регулирование принудительного отчуждения недвижимого имущества для государственных или муниципальных нужд // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2015. № 6 (165). С. 6.

³ См.: Евсегнеев В.А. Собственность на землю в фокусе интересов // Журнал российского права. 2004. № 8. С. 75.

⁴ См.: Алтенгова О.Л. Принудительное прекращение права собственности на недвижимое имущество: Дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2012. С. 106, 107.

договора, поскольку он может содержать признаки различных договоров¹. Однако более обоснованным представляется отнесение его к особой разновидности купли-продажи², поскольку особый субъектный состав и регламентированная законом процедура заключения договора и определения его содержания не меняют его предмета, состоящего в передаче имущества в собственность.

Не исключается приобретение имущества в муниципальную собственность и по безвозмездным сделкам. Как следует из п. 1 ст. 75 Закона о ГМС, оно возможно в результате дарения, пожертвования, наследования по завещанию, приобретения имущества по решению компетентного органа. Российский законодатель акцент на специфике их реализации не делает, но подобной возможности не исключает исходя из общих положений ГК РФ о приобретении права собственности.

Нередко необходимость приобретения имущества в муниципальную собственность связывается с обеспечением муниципальных нужд, что предполагает соблюдение установленной законом процедуры заключения и исполнения контрактов. Следует отметить, что законодательство в этой сфере чрезвычайно изменчиво, что является следствием поиска баланса интересов государства и бизнеса. С одной стороны, возникает необходимость обеспечения прозрачности применяемых процедур и эффективности использования бюджетных средств, с другой – весьма актуальным становится создание благоприятных условий для участия в закупках субъектов малого и среднего предпринимательства, поддержки отечественного производителя, что имеет значение для развития экономики в целом. Необходимо принимать во внимание и возмож-

¹ См.: Тихонов А.Н. Соглашение о выкупе земельного участка для государственных или муниципальных нужд (природа, стороны, предмет) // Бизнес, Менеджмент и Право. 2018. № 1. С. 68.

² См.: Сенчищев В.И. Изъятие земельных участков должно носить исключительный характер // Закон. 2014. № 2. С. 34.

ность возникновения ситуаций, при которых проведение торгов будет невозможным по тем или иным причинам. Все это в той или иной мере находит свое отражения в законодательстве обоих государств.

При этом в России порядок осуществления закупок зависит от категории заказчика, где особый порядок установлен для субъектов естественных монополий, организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в сфере электроснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, обращения с твердыми коммунальными отходами, автономных учреждений, а также хозяйственных обществ, в уставном капитале которых доля участия муниципального образования превышает 50%, создаваемых ими дочерних обществ, унитарных предприятий и бюджетных учреждений без привлечения средств бюджета¹, что не характерно для Монголии².

Заслуживает внимания и реализуемый законодателем подход к определению льготных категорий участников торгов. Общим для обоих правопорядков является поддержка субъектов малого предпринимательства, а также организаций инвалидов (ст. 29 Закона РФ о закупках; ст. 10 Закона Монголии о закупках). В России законодатель считает целесообразным поддерживать учреждения и предприятия уголовно-исполнительной системы (ст. 28 Закона РФ о закупках), а также социально ориентированные некоммерческие организации (ст. 30 Закона РФ о закупках). В Монголии, в свою очередь, предоставляются льготы субъектам среднего предпринимательства, а также юридическим лицам, созданным муниципальными образованиями либо с их участием, которые осуществляли деятельность и создавали рабочие места в данной местности в

¹ Ср.: Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон РФ о закупках) // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1652; Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4571.

² См.: Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай, 2023 оны 06 сарын 16 өдөр [Электронный ресурс] // URL: [https:// legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16760359992351](https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16760359992351)

течение не менее двух лет в виде снижения цены предложения на 10 и 5% соответственно (ст. 8 Закона Монголии о закупках). Последнее, впрочем, можно оценивать по-разному. С одной стороны, поддержка создания рабочих мест не может не заслуживать одобрения. Однако с точки зрения защиты конкуренции установление подобных преференций только для юридических лиц с муниципальным участием, вряд ли можно назвать правомерным, хотя конкуренцию и ее обеспечение, безусловно, нельзя рассматривать в качестве конечной цели при правовом регулировании закупок, поскольку она выступает скорее средством, а не целью, которой является максимально эффективное удовлетворение муниципальных нужд¹.

Сравнивая способы отбора поставщика, следует отметить существенные различия в применении подобных процедур. Речь идет как о критериях выбора конкурентных и неконкурентных способов закупок, так и их разновидностях. Так, согласно гл. 4 Закона Монголии о закупках отбор поставщика может осуществляться посредством открытого конкурса, который проходит в два этапа (ст. 32, 33), запроса котировок в целях их последующего сравнения (ст. 34), в результате переговоров с поставщиком, отозвавшимся на предложение об участии в них, размещенное в электронной системе вместе с общими сведениями о товарах, работах и услугах (ст. 35), а также путем закупок у единственного поставщика (ст. 36). Возможность применения двух последних процедур существенно ограничена. В частности, приглашение к переговорам допускается, если по непредвиденным заказчиком обстоятельствам, в связи с острой необходимостью приобретения товаров, работ или услуг, в том числе возникшей в результате чрезвычайных ситуаций, катастроф и аварий, невозможно соблюсти минимальный срок приема предложений иными установленными законом способами. Причем это не касается случаев, когда предыдущие тендеры не увенчались успехом, а закупки были отложены по причинам, связанным с покупателем, или в случае окончания финансового года. Существенным

¹ См.: Гурьева С.Р. Обеспечение конкуренции при заключении государственных контрактов // Вестник Российской правовой академии. 2023. № 3. С. 137.

отличием осуществления закупок для муниципальных нужд в Монголии является использование для этого метода генерального подряда, который предполагает выбор поставщиков и подрядчиков, которые будут удовлетворять потребности заказчика в товарах и услугах, на основе открытого конкурса, заключение с ними генерального договора и регистрацию на электронной площадке с тем, чтобы покупатель мог запрашивать через нее котировки и покупать товары и услуги, максимальная цена которых определяется при конкурсном отборе (ст. 37 Закона Монголии о закупках). В России в качестве конкурентных способов отбора поставщиков применяются конкурсы и аукционы, каждый из которых может проводиться в открытой электронной и закрытой (электронной и неэлектронной) форме, а также электронный запрос котировок (ст. 24 Закона Монголии о закупках).

Исчерпывающим образом определен и перечень оснований для заключения договора с единственным поставщиком. При этом Закон Монголии о закупках ограничивается шестью исключениями из общего порядка, в то время как перечень, закрепленный в ст. 93 Закона РФ о закупках, неуклонно расширяется и включает в настоящее время более 60 позиций. Более того, в 2023 и 2024 гг. Правительству РФ было предоставлено право в дополнение к указанным в Законе случаям предусматривать иные основания для закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), определяя порядок их осуществления, а также утверждать перечень и порядок осуществления закупок товаров, работ, услуг у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), основания для осуществления которых определяет высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации¹, что и было сделано практически во всех субъектах Российской Федерации. Принятие подобного решения связывается с необходимостью защиты национальных интересов Российской Федерации в связи с недружественными действиями иностранных государств

¹ См.: Федеральный закон от 08.03.2022 № 46-ФЗ (ред. от 23.04.2024) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2022. № 11. Ст. 1596.

и международных организаций. Однако смещение практики осуществления закупок в сторону неконкурентных способов при одновременном введении моратория на проведение проверок таких закупок, породившее резкий рост количества подобных контрактов¹, ставит под сомнение возможность защиты имущественных интересов публичных собственников.

Говоря об общих тенденциях, присущих рассматриваемым правовым порядкам в сфере муниципальных закупок, следует отметить переход к электронным торгам в целях повышения их открытости и прозрачности, снижения коррупционных рисков и конфликта интересов. В Монголии эта практика начала внедряться сравнительно недавно, но использование электронной площадки для таких целей презюмируется (ст. 31.2 Закона о закупках). Заслуживает внимания и ориентир законодателя на поддержку отечественных производителей.

В Монголии расширение возможности участия в муниципальных закупках более широкого круга хозяйствующих субъектов прежде всего связывается со снижением финансовой нагрузки на них. В частности, ставка гарантии тендерной заявки была снижена с 1–2 до 0,5% от стоимости контракта, сумма залога соответственно снижена с 5 до 3%. Предоставлена возможность заключения на торгах договора сроком на три года с последующей ежегодной конкретизацией его условий. В России в рамках принятия антикризисных мер были расширены возможности для проведения электронного запроса котировок, который может осуществляться, если начальная минимальная цена контракта не превышает 10 млн руб. Причем ограничения размера годового объема таких закупок не действуют до 31 декабря 2026 г. До 31 декабря 2024 г. заказчик вправе не требовать предоставления гарантийных обязательств, за исключением случаев, когда контракт предусматривает выплату аванса, не подлежащего казначейскому сопровождению.

¹ См.: Боровых Ю. Закупки у единственного поставщика в соответствии с Законом № 46-ФЗ. Проблемы, риски и последствия // Прогосзаказ.рф. 2023. № 10. С. 7, 12.

Приобретение имущества в муниципальную собственность возможно и в результате сделок, заключаемых в рамках муниципально-частного партнерства, которые более подробно будут рассмотрены нами в гл. 3 настоящего исследования.

Рассмотрение вопроса о прекращении права муниципальной собственности на основании сделки в теоретическом плане осложняется существованием различных доктринальных подходов к понятию приватизации, базирующихся на несколько противоречивых законодательных положениях. Ряд ученых исходят из возможности универсализации данного термина, которым, по их мнению, может охватываться как возмездная, так и безвозмездная передача имущества в частную собственность¹. Дело в том, что норма ст. 217 ГК РФ не связывает передачу имущества с каким-либо встречным предоставлением, однако содержащаяся в ней отсылка к процедурам, предусмотренным законами о приватизации, приводит к выводу о наличии тесной связи данного понятия с определенной процедурой, которая может не применяться в иных случаях отчуждения имущества, в том числе непрофильного. Поэтому подобный подход закономерно подвергается критике, со ссылкой на то, что понятием «приватизация» охватывается возможность реализации особых прав, а также необходимость соблюдения предусмотренных соответствующим законодательством процедур².

Федеральный закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ (ред. от 14.02.2024) «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее – Закон о приватизации 2001 г.)³ признает таковой только возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности публично-правовых образований, в собственность физических и (или) юридических лиц, что является следствием

¹ См.: Малышева А.В. Основания классификации способов приватизации земельных участков // Право и экономика. 2017. № 11. С. 67; Землякова Г.Л. Проблемы применения законодательства о приватизации земель сельскохозяйственного назначения // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2023. № 3. С. 91, 94.

² См.: Майборода В.А. Право приватизации сельскохозяйственных угодий // Юрист. 2019. № 9. С. 56.

³ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 4. Ст. 251.

эволюции представлений об основных началах приватизации, при том что приватизация жилых помещений продолжает оставаться бесплатной¹. Кроме того, нельзя не отметить, что законодатель исключает применение норм указанного Закона к отношениям, возникающим при отчуждении целого ряда объектов, включая землю (кроме земельных участков, на которых расположены объекты недвижимости), природные ресурсы, имущество, безвозмездно передаваемое в собственность религиозных организаций для использования в соответствующих целях, и т.п. (ст. 3). Также оговаривается, что к отношениям по отчуждению государственного и муниципального имущества, не урегулированным данным Законом, применяются нормы гражданского законодательства (п. 4 ст. 3). Все это указывает на специальный характер норм о приватизации и стремлении законодателя придать этому понятию узкое толкование.

Последнее обстоятельство становится достаточно актуальным в судебной практике при разрешении вопросов о применимом законодательстве, поскольку Земельный кодекс РФ, например, ограничивается использованием аукциона, а Закон о приватизации 2001 г. допускает проведение торгов и в форме конкурса, что, по мнению исследователей, в большей степени отвечало бы обеспечению эффективности использования земельных угодий², поскольку позволило бы «наряду со стоимостью земельного участка учесть и иные критерии его использования, создав при этом предпосылку для усиления контроля со стороны собственника участка за выполнением конкурсных условий»³. Однако реализация законодателем узкой трактовки понятия приватизации позволяет вывести из-под действия соответствующего законодательства иные осно-

¹ См.: Закон РФ от 04.07.1991 № 1541-І (ред. от 11.06.2021) «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 28. Ст. 959.

² См.: Румянцев Ф.П. Правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения: вопросы теории и практики: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 17; Устюкова В.В. Предоставление земельных участков для ведения фермерского хозяйства: новые подходы // Журнал российского права. 2016. № 1. С. 45.

³ Пантин Е.В. Правовое обеспечение целевого рационального использования земель сельскохозяйственного назначения: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 12–13.

вания отчуждения государственного и муниципального имущества, хотя отголоски более широкого подхода к приватизации просматриваются в установлении запрета приватизации земельных участков общего пользования, занятых площадями, улицами, проездами, автомобильными дорогами, набережными, скверами, бульварами, водными объектами, пляжами и другими объектами, а также земельных участков в пределах береговой полосы, участков, на которых находятся пруды, обводненные карьеры, в границах территорий общего пользования.

В Монголии под приватизацией, согласно ст. 32 Закона о ГМС, понимается передача государственного или муниципального имущества в частную собственность на основании решения уполномоченного органа в соответствии с способами и условиями, указанными в настоящем Законе, что свидетельствует об использовании узкой трактовки данного понятия и четком отграничении данного основания прекращения права собственности от иных способов реализации имущества. Последнее, в частности, характерно для отчуждения имущества, входящего в состав основных средств муниципального юридического лица, которое может производиться только на аукционе по решению органа управления, ведающего политикой в области муниципальной собственности (ст. 29 Закона о ГМС).

В целом можно констатировать, что процедуры приватизации с разной степенью конкретизации отражены в законодательстве обоих государств. При этом можно выделить ряд общих подходов к ее осуществлению. Приоритет отдается возмездному отчуждению имущества, что обеспечивается либо платой за него, либо передачей в муниципальную собственность акций создаваемых в процессе приватизации акционерных обществ¹. Исключением является приватизация жилых помещений, которые могут единожды передаваться в

¹ См.: Перепелкина Н.В. К вопросу о приватизации имущества в Российской Федерации // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 3. С. 73, 78.

собственность граждан безвозмездно при наличии волеизъявления нанимателя и членов его семьи¹. При этом перечень объектов, не подлежащих приватизации, определяется по-разному, хотя ориентиром в большинстве случаев служит назначение жилых помещений. В Монголии к таковым относятся квартиры и общественные здания в военных городках (в России запрет распространяется только на закрытые военные городки), жилье, предоставленное студентам и школьникам, в качестве государственного обеспечения или его эквивалента (в России речь идет о любых типах общежитий), служебное жилье, предоставляемое на определенный срок в связи с занятием конкретной должности (в России запрет распространяется на все служебные жилые помещения, за исключением жилищного фонда сельхозпредприятий и находящегося в сельской местности жилищного фонда стационарных учреждений социальной защиты). В то же время Конституционный суд РФ разъяснил, что собственник муниципального жилищного фонда вправе издавать нормативные правовые акты, касающиеся принятия решений о приватизации отдельных служебных жилых помещений, отметив, что они принимаются в порядке исключения в целях сохранения массива служебных жилых помещений в объеме, соответствующем их целевому предназначению². Дополнительным основанием для отказа в приватизации в России служит аварийное состояние жилого помещения.

Наиболее сложным для Монголии вопросом стала приватизация земли, поскольку на протяжении всего периода существования государственности она никогда не находилась в частной собственности и принадлежала либо правителю страны либо высшему органу законодательной власти государства.

¹ См.: Закон РФ от 04.07.1991 № 1541-І (ред. от 11.06.2021) «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации». Ст. 1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 28. Ст. 959; Орон сууц хувьчлах тухай, 1996 оны 10 дугаар сарын 25-ны өдөр. 4 дүгээр зүйл. [Электронный ресурс] // URL: <https://legalinfo.mn/mn/detail/438>

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30.03.2012 № 9-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Звениговский муниципальный район» Республики Марий Эл» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 15. Ст. 1811.

Возможность ее безвозмездного приобретения гражданами была предусмотрена Законом от 27.06.2002 «О собственности граждан Монголии на землю»¹ только для обеспечения нужд семьи с учетом общего размера и расположения земель, уже находящихся в собственности граждан и указанных в плане сельскохозяйственного развития области, сума, столицы или района при условии сохранения ее целевого назначения (ст. 4.1.1). В остальных случаях в зависимости от категории земли и предполагаемой цели ее использования она может приобретаться по нормативно рассчитанной цене либо по итогам аукциона, а в случае владения землями сельхозназначения по другому правовому основанию по льготной цене в приоритетном порядке (ст. 5, 19).

В России ситуация с приватизацией земли складывалась иначе, поскольку широкие возможности для этого были предоставлены еще в начале 90-х годов, когда граждане смогли получить в собственность ранее выделенные им в безвозмездное пользование земельные участки, а также выделить в такой форме имущественный пай в натуре при выходе из сельхозпредприятий для организации крестьянского (фермерского) хозяйства. Это право было подтверждено ст. 3 Федерального закона 25.10.2011 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»², которой, помимо прочего, устанавливается, что государственные акты, свидетельства и другие документы, удостоверяющие права на землю, имеют равную юридическую силу с документами, выданными до введения практики государственной регистрации прав на недвижимое имущество, в силу чего принятие решений о предоставлении таких земельных участков в собственность граждан не требуется. То есть фактически на такие земельные участки право муниципальной собственности и не возникало.

¹ См.: Монгол улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай, 2002 оны 6 дугаар сарын 27-ны өдөр [Электронный ресурс] // URL: <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=346>

² См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4148.

В настоящее время вопрос о приватизации земли, как правило, решается в рамках приватизации находящихся на них объектов муниципальной собственности в целях обеспечения принципа единства юридической судьбы строения и расположенного под ним участка. В остальных случаях Земельный кодекс РФ говорит о предоставлении земельных участков в собственность на основании договора купли-продажи или бесплатно на основании решения органа местного самоуправления (ст. 39.1). В случае их возмездного отчуждения приоритет отдается торгам в форме аукциона, что не исключает продажу земельных участков без их проведения в случаях, исчерпывающе определенных законом (п. 2 ст. 39.3 ЗК РФ).

Рассматривая процедуру приватизации, следует отметить, что в обоих правопорядках приватизация проходит несколько этапов, важнейшим из которых становится разработка прогнозного плана (программы) ее осуществления. Действующим законодательством обоих государств предусматривается несколько способов приватизации в зависимости от вида приватизируемого имущества, его инвестиционной привлекательности, заинтересованности в сохранении его целевого использования и т.п. Согласно ст. 13 Закона о приватизации она может осуществляться посредством преобразования унитарного предприятия в акционерное общество или общество с ограниченной ответственностью; продажи муниципального имущества на аукционе; продажи акций акционерных обществ на специализированном аукционе; продажи муниципального имущества на конкурсе; продажи его посредством публичного предложения; продажи по минимально допустимой цене; внесения муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы акционерных обществ; продажи акций акционерных обществ по результатам доверительного управления. Согласно ст. 34 Закона о ГМС при ее проведении по отдельности или в совокупности используются такие способы как: продажа с аукциона; продажа по итогам конкурсного отбора; продажа муниципальных акций и отдельных активов; создание совместных предприятий; приватизация по итогам довери-

тельного управления; выпуск привилегированных акций особого типа в процессе преобразования муниципального юридического лица (аналога «золотой акции»); ликвидация юридического лица с последующей приватизацией закрепленного за ним имущества; приватизация путем сокращения доли муниципальной собственности в пределах выплаты бюджетных средств. Следует заметить, что в Монголии не предусматриваются «резервные» процедуры, применяемые в случаях, когда муниципальное имущество продать на торгах не удастся, что, на наш взгляд, является существенным упущением.

Вне процессов приватизации отчуждение муниципального имущества может происходить как по итогам торгов, так и в установленных нормативными правовыми актами случаях без их проведения, в том числе посредством совершения сделок муниципальными предприятиями и учреждениями.

В России возможности для этого определяются характером ограниченного вещного права, в силу чего муниципальное предприятие может по собственному усмотрению распоряжаться движимым имуществом, принадлежащим ему на праве хозяйственного ведения (ст. 18 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», далее – Закон об унитарных предприятиях)¹. Повышенное внимание закономерно уделяется вопросам распоряжения недвижимым имуществом, которое невозможно без получения согласия его собственника, которое в правовой доктрине рассматривается как административный акт, порождающий определенные правовые последствия². При этом основанием для его получения может быть не только прямое предписание закона, но и положения устава, которым могут предусматриваться виды и (или) размер требующих его сделок.

Во всех случаях распоряжения закрепленным за муниципальным предприятием и учреждением имуществом пределы реализации соответствующих

¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 48. Ст. 4746.

² Поваров Ю.С. Институт согласия на совершение сделки: новеллы гражданского законодательства // Право и экономика. 2013. № 10. С. 5.

правомочий связываются с возможностью осуществления уставной деятельности, в силу чего сделки, совершенные с нарушением этого требования, являются ничтожными (п. 3 ст. 18 Закона об унитарных предприятиях), а также необходимостью обеспечения эффективного распоряжения муниципальной собственностью, в том числе посредством использования правовых инструментов, предусмотренных антимонопольным законодательством. В частности, Федеральная антимонопольная служба в свое время отметила, что отчуждение муниципального имущества без согласия антимонопольного органа, за исключением случаев, предусмотренных ч. 1 ст. 20 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции)¹, и без проведения торгов (конкурсов, аукционов) является нарушением порядка предоставления муниципальной преференции, установленного ст. 20 указанного Закона, и влечет за собой последствия в виде признания недействительными актов органов власти в части предоставления муниципальной преференции, а также возврата данного имущества².

Свои особенности имеет отчуждение имущества муниципальными юридическими лицами в Монголии, которое производится с разрешения уполномоченного органа власти. При этом, как следует из ст. 31 Закона о ГМС, продажа подлежит лишь имущество, составляющее излишки основных средств, имущество, срок полезного использования которого истек или которое больше не может использоваться по назначению, при условии, что его ремонт или замена нерентабельны.

Подводя итоги вышеизложенному, можно отметить следующее.

1. 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

¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3434.

² См.: Письмо ФАС России от 05.08.2013 № АГ/30312/13 «Об отчуждении имущества, принадлежащего государственным и муниципальным унитарным предприятиям на праве хозяйственного ведения или оперативного управления» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.03.2024).

специфических оснований для этого (приватизация, принудительное изъятие имущества и пр.), деформации принципа свободы договора, при которой мнение контрагента фактически может не учитываться, тесной связи с принятием управленческих решений и т.п.

2. В обоих правовых порядках повышенное внимание уделяется соблюдению установленных законом процедур осуществления муниципальных закупок, обеспечению их прозрачности, прежде всего за счет перехода к электронным торгам. В России порядок их осуществления зависит от категории заказчика, что не характерно для Монголии. В обоих государствах уделяется внимание поддержке отечественных производителей, выделяются льготные категории участников торгов, хотя поддержка в этом качестве муниципальных юридических лиц в Монголии вызывает возражения с точки зрения защиты конкуренции. В свою очередь, для России негативным фактором является постоянное расширение оснований для закупок у единственного поставщика, что в Монголии возможно лишь в шести случаях.

3. Вопрос о прекращении права муниципальной собственности на основании сделки более последовательно решается в Монголии, где приватизация достаточно четко с помощью соответствующей дефиниции отграничивается от иных оснований прекращения права муниципальной собственности. В обоих правовых порядках приоритет отдается возмездному отчуждению имущества, хотя не исключается и его безвозмездное отчуждение в случаях, установленных законом (например, жилых помещений). При этом существенным упущением является отсутствие в Монголии «резервных» процедур, применяемых в случаях, когда муниципальное имущество продать на торгах не удастся.

4. Специфика продажи имущества, закрепленного за муниципальными предприятиями и учреждениями, в России определяется характером ограниченного вещного права и общим запретом на отчуждение имущества, необходимого для осуществления уставной деятельности. В Монголии отчуждение такого имущества соответственно связывается с отсутствием необходимости

или возможности (в силу физического состояния) его использования и получением разрешения уполномоченного органа власти.

ГЛАВА 3. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ИМУЩЕСТВА

3.1. Использование муниципального имущества в рамках муниципально-частного партнерства

Многообразие задач, стоящих перед органами местного самоуправления, при недостаточности средств для их решения побуждают к поиску наиболее эффективных способов использования муниципального имущества, среди которых особое значение приобретают разнообразные модели взаимодействия с бизнесом, которые в условиях рыночной экономики должны носить партнерский характер, выстраиваясь на долгосрочной основе с учетом взаимной выгоды участников соответствующего проекта на основе принципа сотрудничества, означающего, что заинтересованные стороны действуют, поддерживая друг друга, взаимно обеспечивая эффективность осуществляемой деятельности¹. Долгосрочный характер таких отношений в полной мере отвечает интересам органов местного самоуправления, поскольку это позволит обеспечить непрерывность реализации возложенных на них функций. Не случайно муниципально-частное партнерство характеризуется как «магистральный путь, на котором можно в максимально сжатые сроки совместно с заинтересованным бизнесом решать важные для города и горожан задачи»², инструмент развития муниципалитетов³, иногда весьма прагматично рассматривается как средство решения проблем, на которые у муниципалитетов недостаточно бюджетных средств⁴.

¹ См.: Баатар Ч. Төр хувийн хэвшлийн түншлэлийн талаарх онолын зарим асуудалд // Политологи – Politology. 2018. № 16 (489). Х. 46.

² См.: Изотов А. Муниципально-частное партнерства как путь развития муниципальных образований // Российская муниципальная практика. 2017. № 1. С. 20–23.

³ См.: Бурков А. Муниципально-частное партнерство как инструмент развития муниципалитетов // Самоуправление. 2012. № 5. С. 6–7; Шевченко Е. А. Муниципально-частное партнерство как механизм обеспечения экономического развития муниципальных образований // Вестник АПК Ставрополя. 2012 № 4 (8). С. 98, 99.

⁴ См.: Кабанова И.Е. Правовые основы и практика реализации муниципально-частного партнерства // Юрист. 2018. № 4. С. 11.

Последнее, впрочем, вряд ли позволяет в полной мере говорить о партнерстве, которое предполагает учет взаимных интересов, что, очевидно, недосяжимо, если во главу угла ставятся исключительно приоритеты развития соответствующей территории, управленческие структуры которой рассчитывают на финансовую поддержку бизнеса. В связи с этим более обоснованным представляется рассмотрение его в качестве инструмента совершенствования использования муниципальной собственности в коллективных интересах¹, поскольку это позволяет сместить акценты в сторону повышения экономической эффективности решений, принимаемых собственником без ущерба интересам других участников общественных отношений.

В этих условиях особую остроту приобретает несовершенство правового регулирования муниципально-частного партнерства, что, прежде всего, проявляется в отсутствии единообразного и системного подхода к закреплению форм его осуществления. Достаточно сказать, что в законодательстве, доктрине и правоприменительной практике муниципально-частное партнерство может рассматриваться как в узком, так и широком смысле. В первом случае речь идет о реализуемом в течение определенного срока сотрудничестве публичного и частного партнера, юридически оформленном соглашением, заключенным в установленном порядке, и предполагающем объединение их ресурсов и распределение рисков с целью привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества (ст. 3 Федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» – далее Закон о ГЧПиМЧП²).

¹ См.: Дубская О.С., Институт муниципально-частного партнерства как инструмент совершенствования использования муниципальной собственности в коллективных интересах // Terra economicus. 2011. Том 9. № 4. Часть 2. С. 27.

² См.: Собрание законодательства РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4350.

Вместе с тем оно нередко рассматривается как обобщающее понятие для всех возможных вариантов взаимодействия органов местного самоуправления и бизнеса. Именно такой подход прослеживается в Постановлении Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 28.10.2022 № 54-31 «О Рекомендациях по использованию механизма муниципально-частного партнерства для решения задач местного самоуправления»¹, в соответствии с которым муниципально-частное партнерство может находить свое воплощение в соглашении о создании и последующей эксплуатации социально значимого инфраструктурного объекта, концессионном соглашении, строиться на основе договора аренды муниципального имущества, инвестиционном договоре, участии в капитале, а также соглашении об инфраструктурном обеспечении районов жилой застройки, в том числе договоре о комплексном развитии территории, которые могут находить свое закрепление в национальном законодательстве. При этом нельзя не отметить, что каждая из перечисленных организационно-правовых форм партнерства обладает существенной спецификой, хотя для любой из них характерен долгосрочный характер взаимоотношений частного и публичного партнеров, объединяющих свои ресурсы и соразмерно распределяющих возникающие при реализации совместных проектов риски.

В России подобный формат отношений изначально регламентировался только Федеральным законом от 21.07.2005 № 115-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «О концессионных соглашениях»², который, как предполагалось, будет способствовать притоку отечественных и зарубежных капиталовложений в российскую экономику. Принятый за десять лет до этого Федеральный закон от 30.12.1995 № 225-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О соглашениях о разделе продукции»³ правовой основы для муниципально-частного партнерства не заклады-

¹ См.: Единый реестр правовых актов и других документов СНГ [Электронный ресурс] // URL: <http://cis.minsk.by/>

² См.: Собрание законодательства РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3126.

³ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 18.

вал, поскольку муниципальные образования в качестве стороны такого соглашения не фигурировали, хотя органы местного самоуправления были уполномочены принимать решение о возможности заключения такого соглашения в отношении участка недр, расположенного на территории традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов (ст. 2).

В отношении концессионных соглашений законодатель изначально указал на возможность участия в них муниципального образования в качестве концедента. Первый опыт применения таких соглашений оказался не очень удачным, что обусловило неоднократное внесение изменений в соответствующий нормативный правовой акт. Со временем они получили достаточное развитие в коммунальной, транспортной, социальной и энергетической сфере. Однако стало очевидно, что концессионные соглашения не охватывают всех возможных форм взаимодействия государства и бизнеса, а региональное законодательство, несмотря на его активное развитие (к 2012 г. более 60 субъектов Российской Федерации предприняли попытку восполнить существующий пробел), не только не решило данную проблему, но и создало предпосылки для возникновения различных коллизий с законодательством федерального уровня. Необходимость разрешения этой ситуации, обеспечения правовой определенности в данной сфере обусловило появление нескольких законопроектов о государственно-частном партнерстве, один из которых предусматривал создание на его основе дополнительных условий привлечения в экономику субъектов Российской Федерации и муниципальных образований частных инвестиций¹, что трудно назвать удачным решением.

¹ См.: Проект федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (подготовлен Минэкономразвития России) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.12.2023).

Впрочем, принятие Закона о МЧП тоже всех проблем не решило, поскольку вместо реализации системного подхода к возможным формам сотрудничества публичных и частных партнеров законодатель ограничился указанием на соотношение вновь принятых положений и норм о концессионных соглашениях, а также соответствующего отраслевого законодательства, отметив, что в отношении объектов тепло-, водоснабжения и водоотведения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, допустима передача прав владения и пользования ими только в рамках концессионного соглашения или договора аренды (Федеральный закон от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении», Федеральный закон от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»).

Следует заметить, что в Монголии законодатель пошел по другому пути. Сначала также был принят Закон от 28.01.2010 «О концессии»¹, который был призван урегулировать отношения, связанные с концессионными соглашениями, их заключением, включая проведение конкурсов по предоставлению инвесторам государственного и местного имущества, изменением, прекращением, а также разрешением споров (ст. 1). Однако он прекратил свое действие с момента вступления в силу Закона от 09.12.2022 «О государственно-частном партнерстве»² (далее – Закон о ГЧП), в котором как раз предпринята попытка систематизировать все возможные форматы взаимодействия публично-правовых образований и с инвесторами. При этом был использован опыт Закона о концессиях, где ее разновидности были представлены через характеристику основных обязательств сторон, позволивших выделить семь возможных моделей их реализации:

1) «строительство – эксплуатация – передача», при которой концессионер строит и вводит в эксплуатацию объект концессии за счет собственных средств и ресурсов, использует его в течение срока, указанного в договоре, и

¹ См.: Концессын тухай, 2010 оны 1 дүгээр сарын 28-ны өдөр [Электронный ресурс] // URL: <https://legalinfo.mn/mn/detail/312>

² См.: Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн тухай, 2022 оны 12 сарын 09 өдөр [Электронный ресурс] // URL: <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16532629445571>

передает в государственную или местную собственность на оговоренных условиях по окончании срока действия договора;

2) «строительство – передача», обязывающая концессионера строить и вводить в эксплуатацию объект концессии за счет собственных средств и передавать его в государственную или местную собственность на условиях, предусмотренных договором;

3) «строительство – владение – эксплуатация», дающая концессионеру право владеть и пользоваться объектом концессии на условиях, предусмотренных договором, после строительства и ввода его в эксплуатацию собственными силами и ресурсами;

4) «строительство – владение – эксплуатация – передача», при которой концессионер строит и вводит в эксплуатацию объект концессии за счет собственных средств и ресурсов, владеет и использует его в течение срока, определенного в договоре, и передает его в государственную или местную собственность на условиях, указанных в договоре, в конце срока действия договора;

5) «строительство – аренда – передача», обязывающая концессионера строить и вводить в эксплуатацию объект концессии за счет собственных средств и собственных ресурсов, передавать его уполномоченному лицу в финансовую аренду на условиях, указанных в договоре, а по окончании срока аренды передавать его в государственную или местную собственность;

6) «проектирование – строительство – финансирование – эксплуатация», обязывающая концессионера проектировать объект концессии, строить его за счет собственных средств и использовать в течение срока, указанного в договоре, и передать его в государственную или местную собственность на условиях, предусмотренных в контракте в конце срока его действия;

7) «ремонт – пользование – передача», возлагающая на концессионера обязанность за счет собственных средств отремонтировать и улучшить объект концессии и использовать его в течение срока, установленного договором, а

также передать объект концессии в государственную и местную собственность на условиях, указанных в договоре.

Наибольшее распространение получили концессии типа «строительство – передача», на которые приходилось более 60% от общего количества контрактов, и «строительство – эксплуатация – передача», которые составили около 30% соглашений. При этом первый из них, по сути, не соответствовал международным стандартам государственно-частного партнерства, поскольку ничем не отличался от государственных инвестиций, ставших весьма обременительными для бюджета¹. На уровне муниципальных образований практика реализации концессионных соглашений вообще была недостаточно распространена.

В Законе о ГЧП формируется открытый перечень соглашений, который, помимо вышеперечисленных моделей взаимодействия частного и публичного партнера, включает договоры об эксплуатации и техническом обслуживании, осуществлении управления, оказании государственных услуг, участии в капитале юридического лица, которые не могли охватываться концессионными соглашениями, поскольку не соответствовали их правовой природе (ст. 15). Предполагается, что конкретный тип контракта будет определяться видами деятельности и характеристиками проекта. При этом запрещается заключение соглашений типа «строительство – передача» с условиями прямой передачи, краткосрочной реализации, заключения контрактов различных типов за счет государственных инвестиций и осуществления партнерских отношений, которые, очевидно, не будут способствовать развитию инфраструктуры и повышению эффективности предоставления государственных услуг.

Кроме того, нельзя не отметить, что в отличие от Закона о концессии Закон о ГЧП существенно сужает возможности подобного использования муниципального имущества, что вызывает сожаление, поскольку лишает органы местного самоуправления возможности оперативно решать стоящие перед

¹ См.: URL: <https://www.parliament.mn/nn/29631/>

ними задачи, налаживая непосредственное взаимодействие с предпринимательскими структурами. Согласно ст. 8 Закона о ГЧП реализация подобных проектов находится в ведении Министерства экономического развития Монголии как центрального органа государственного управления, курирующего их. Под его юрисдикцией создан Центр государственно-частного партнерства, задачей которого является оценка целесообразности предложений о партнерстве, оказание профессиональной и методической помощи сторонам-партнерам, проведение предварительного и детального технико-экономического обоснования, анализа рисков, оценки государственных партнеров и профессиональных консультантов, реализации проектов. В свою очередь, бюджет, финансовое управление и контроль деятельности соответствующих партнеров находятся в ведении Министерства финансов.

В этих условиях органы местного самоуправления сохранили лишь возможность выступать с инициативой использования партнерства для решения существующих проблем и содействовать его реализации, включая предоставление необходимого имущества (ст. 11 Закона о ГЧП), при том что государственно-частное партнерство, помимо прочего, должно затронуть городское водоснабжение и канализацию, в отношении которых акимы аймаков, сумов и городов осуществляют полномочия по разработке, утверждению и реализации проектов и программ по планированию таких объектов, руководству местными предприятиями и организациями, занимающимися водоснабжением, обеспечению безопасности питьевой и бытовой воды и соблюдения санитарных норм (ст. 8 Закона об использовании городского водоснабжения и канализации от 06.08.2011)¹. Невозможность самостоятельного использования такой модели отношений подтверждают и положения ст. 6 Закона о ГМС, предусматривающей возникновение только государственной собственности на объекты, созданные в результате реализации подобных проектов. Сложившаяся

¹ См.: Хот, суурины ус хангамж, ариутгах татуургын ашиглалтын тухай, 2011 оны 10 дугаар сарын 6-ны өдөр [Электронный ресурс] // URL: <https://legalinfo.mn/mn/detail/531>

ситуация объясняется достаточно высоким уровнем централизации управления и контроля. Так, лицо, специализирующееся в данной области на местах, назначается на должность и освобождается от должности на основании предложения центрального государственного административного органа, отвечающего за водоснабжение и канализацию городов и поселков. Это обуславливает существование принципиальных отличий в использовании муниципального имущества для реализации партнерских соглашений в России и Монголии, где в настоящее время сложилась одноуровневая модель публично-частного партнерства без выделения муниципального сегмента.

Достаточно распространенным форматом муниципально-частного партнерства в обоих государствах является предоставление муниципального имущества во владение и (или) пользование гражданам и юридическим лицам на основании договоров аренды, безвозмездного пользования, доверительного управления имуществом, а также иных подобных договоров с целью повышения эффективности его использования и увеличения доходной части бюджета. При этом следует учитывать существование разных подходов к порядку заключения договоров в отношении имущества казны и имущества, закрепленного за муниципальными учреждениями предприятиями.

В первом случае российский законодатель закрепляет презумпцию их заключения по итогам торгов, что призвано, с одной стороны, обеспечить эффективность использования муниципального имущества, а с другой – предоставить равные возможности хозяйствующим субъектам в рамках конкурентных процедур (ст. 17.1 Закона о защите конкуренции).

Исключения из этого правила имеют исчерпывающий характер и могут быть обусловлены особенностями правового статуса арендаторов и связанной с этим целью использования имущества (медицинские и образовательные организации, крестьянское (фермерское) хозяйство, некоммерческие организации, нотариусы и пр.), спецификой арендуемого имущества (в том числе его размерами и иными характеристиками, в частности расположением), сроками

аренды, основанием предоставления имущества и некоторыми другими обстоятельствами (ст. 17.1 Закона о конкуренции; ст. 39.6 ЗК РФ).

В целях обеспечения баланса интересов участников гражданского оборота может предусматриваться процедура информирования потенциально заинтересованных лиц о намерении предоставить такое имущество в аренду. В частности, при поступлении заявления гражданина о предварительном согласовании предоставления земельного участка или предоставлении земельного участка для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством¹ его деятельности уполномоченный орган в срок, не превышающий двадцати дней с даты его поступления, обеспечивает опубликование извещения о предоставлении земельного участка для указанных целей в порядке, установленном для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов по месту нахождения земельного участка, и размещает извещение на официальном сайте, а также на официальном сайте уполномоченного органа в информационно-телекоммуникационной сети Интернет либо принимает решение об отказе в этом. Если по истечении тридцати дней со дня опубликования извещения заявления иных граждан, крестьянских (фермерских) хозяйств о намерении участвовать в аукционе не поступили, уполномоченный орган в срок не позднее десяти дней принимает меры для передачи участка заявителю на основании договора аренды без проведения торгов.

При этом Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»² (далее – Закон № 101-ФЗ) устанавливает дополнительные ограничения на предоставление земельных участков сельхозназначения без проведения торгов в виде предельных сроков их аренды, площади предоставляемых участков, которая не должна превышать установленных в субъекте Российской Федерации пределов, и запрета перевода их в земли иного назначения (ст. 10.1). Влияние на

¹ Аналогичная процедура установлена для предоставления в аренду земельного участка для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта, садоводства для собственных нужд (Примеч. авт.)

² См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3018.

выбор процедур предоставления земельных участков в аренду без торгов оказывает и то, является ли испрашиваемый земельный участок объектом права как индивидуально-определенная вещь либо участок только предстоит образовать. В этом смысле ст. 39.18 ЗК РФ находит более широкое применение, поскольку распространяется и на не сформированные на момент подачи обращения участки¹.

Содержание договора аренды и срок его действия зависят:

1) от характеристик имущества (например, земли сельхозназначения в соответствии с п. 3 ст. 9 Закон № 101-ФЗ и п. 11 ч. 8 ст. 39.8 ЗК РФ могут предоставляться в аренду на срок от трех до сорока девяти лет);

2) от статуса арендатора. Так, крестьянское (фермерское) хозяйство в соответствии с ч. 3 ст. 10.1 Закона № 101-ФЗ может заключить этот договор на срок до пяти лет. Земельные участки, передаваемые в аренду религиозным организациям (объединениям), казачьим обществам, научно-исследовательским организациям, образовательным организациям сельскохозяйственного профиля, общинам коренных малочисленных народов для осуществления сельскохозяйственного производства, сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов, не могут быть выкуплены ими в собственность (п. 6 ст. 10 Закона № 101-ФЗ).

В Монголии реализуется несколько иной подход: конкурсный отбор арендаторов предусмотрен только в случае сдачи в аренду имущества, используемого для оказания услуг в социальной сфере (ст. 65⁴ Закона о ГМС). Порядок сдачи в аренду иного имущества определяется Правительством Монголии в соответствии с ГК Монголии и конкретизируется актами органов местного

¹ См.: Сукало В.А. Нововведения в порядке предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для осуществления деятельности крестьянского (фермерского) хозяйства // Хозяйство и право. 2023. № 8. С. 91–109.

самоуправления¹ с учетом резолюций Совета аймаков², где предусматривается необходимость выбора арендатора, если на одно и то же имущество претендуют два и более субъекта, однако торги как инструмент для принятия такого решения не упоминаются. Предполагается, что соответствующее решение принимается комиссией, в состав которой должны входить и представители потенциального арендатора.

Наличие единственного претендента на заключение договора не рассматривается в качестве основания для отказа от передачи имущества в аренду и предполагает согласование с ним соответствующих условий, которые обязательно должны включать срок его действия, размер арендных платежей, утверждаемый органами местного самоуправления (в частности, председателем Совета аймака по рекомендации компетентных органов власти и должностных лиц), условия аренды имущества, основания досрочного расторжения договора и последствия его нарушения. Кроме того, может быть решен вопрос о возможности последующего выкупа арендуемого имущества (ст. 28 Закона о ГМС). Сам договор, согласно резолюции Совета аймаков, должен быть заключен в письменной форме, нотариально удостоверен, а если его объектом является недвижимое имущество, то он регистрируется в реестре недвижимости.

Отдельной проблемой на практике могут стать коллизии, порожденные выбором между получением более высокого дохода от сдачи муниципального имущества в аренду и реализацией муниципальным образованием отдельных возложенных на него функций. Как представляется, учитывая назначение муниципального имущества и задачи органов местного самоуправления, реализации последних должен отдаваться приоритет, что требует соответствующего законодательного закрепления в целях защиты общественных интересов.

¹ См., например: Төрийн өөрийн өмчийн эд хөрөнгө түрээслүүлэх журам: Аймгийн ИТХ-ын Тэргүүлэгчдийн 2014 оны 6 дугаар сарний өдрийн тогтоолын 134-р хавсралт [Электронный ресурс] // URL: <http://103.17.109.33/medias/c71b396e-1da0-48c0-a5a9-8fb5e92175aa.pdf>

² См.: Орон нутгийн өмчийн эд хөрөнгийг түрээслүүлэх журам нэг. Нийтлэг үндэслэл: Аймгийн ИТХ-ын Х хуралдааны 2019 оны 12 дугаар сарын 3-ны өдрийн 79 дүгээр тогтоолын нэгдүгээр хавсралт [Электронный ресурс] // URL: <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=210487>

Значительным своеобразием отличается сдача в аренду имущества, закрепленного за создаваемыми муниципальными образованиями юридическими лицами. Учитывая его целевое назначение, можно предположить, что у таких организаций практически не должно возникать оснований для заключения подобных договоров. В Монголии речь идет о так называемых излишних зданиях и технике, которые фактически не используются муниципальными юридическими лицами и передача в аренду которых позволит повысить эффективность использования такого имущества и увеличить поступления в бюджет. Во взаимосвязи с ранее рассмотренными положениями законодательства об отчуждении имущества, закрепленного за такими юридическими лицами, можно прийти к выводу, что в аренду может сдаваться лишь временно не используемое организацией имущество. В противном случае может быть поставлен вопрос о нарушении принципа его целевого назначения и во избежание возможных злоупотреблений соответствующее положение стоило бы закрепить нормативно.

Аналогичный подход просматривается и в российском законодательстве, где п. 3 ст. 18 Закона об унитарных предприятиях закреплено право последних распоряжаться имуществом только в пределах, не лишающих их возможности осуществлять деятельность, цели, предмет, виды которой определены уставом, под угрозой признания заключенной сделки ничтожной, при том что сдача в аренду недвижимости возможна только с согласия собственника. Более жесткий порядок сдачи имущества в аренду для обеспечения его целевого использования установлен в отношении отдельных категорий муниципальных некоммерческих организаций. Так, согласно п. 4 ст. 13 Федерального закона от 24.07.1998 № 124-ФЗ (ред. от 28.04.2023) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»¹ муниципальная организация, образующая социальную инфраструктуру для детей, может сдавать в аренду или передавать в безвозмездное пользование закрепленное за ней имущество

¹ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3802.

только после предварительной оценки последствий заключения таких договоров для обеспечения жизнедеятельности, образования, развития, отдыха и оздоровления детей, оказания им медицинской помощи, профилактики заболеваний у детей, их социальной защиты и социального обслуживания. Соответственно возможность ухудшения указанных условий является препятствием для заключения таких договоров. Проблема, однако, заключается в том, что не всегда удачная конкретизация законодательных положений на муниципальном уровне порождает дополнительные коллизии, разрешаемые уже в судебном порядке. Выходом из этой ситуации могло бы стать закрепление ключевых этапов заключения договора аренды на законодательном уровне, в том числе рассмотрение в качестве одного из них предварительной оценки возможности заключения договора¹, методика проведения которой хотя бы на уровне рекомендаций также нуждается в унификации. Как представляется, такой подход целесообразно реализовать в отношении любого ценного муниципального имущества.

В то же время нельзя не обратить внимание на то, что муниципальные юридические лица в России более свободны в принятии решения о сдаче имущества в аренду, поскольку согласие собственника на это требуется лишь в отношении недвижимости (п. 2 ст. 18 Закона об унитарных предприятиях), в то время как в Монголии сдача в аренду любого имущества таким юридическим лицом возможна только с одобрения и под контролем провинциального управления имущества, а сам договор аренды муниципального имущества вступает в силу после его рассмотрения и одобрения Управлением собственности². Однако, если унитарное предприятие само выступает в качестве арендатора муниципального имущества, оно не вправе передавать свои права и

¹ См.: Арабули Д.Т. Объект социальной инфраструктуры для детей и оценка последствий заключения договора аренды муниципального недвижимого имущества // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2022. № 4. С. 17.

² См.: Орон нутгийн өмчийн эд хөрөнгийг түрээслүүлэх журам нэг. Нийтлэг үндэслэл: Аймгийн ИТХ-ын Х хуралдааны 2019 оны 12 дугаар сарын 3-ны өдрийн 79 дүгээр тогтоолын нэгдүгээр хавсралт [Электронный ресурс] // URL: <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=210487>

обязанности по договору аренды другим лицам (перенаем), за исключением случая реализации обязанностей по концессионному соглашению (п. 5 ст. 18 Закона об унитарных предприятиях).

Нельзя не отметить, что существование жестко регламентированного порядка передачи муниципального недвижимого имущества в аренду порождает практику обхода установленных требований посредством заключения иных гражданско-правовых договоров, преимущественно договора возмездного оказания услуг и смешанного договора, сочетающего в себе элементы обоих упомянутых договоров. Суды в этом случае реализуют системный подход, основанный на основополагающих представлениях о недвижимом имуществе и содержании договора аренды, анализе и толковании использованных формулировок, выявлении действительной воли сторон договора¹.

Подводя итоги всему вышеизложенному, можно отметить следующее.

1. Муниципально-частное партнерство следует рассматривать как совокупность 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.

2. Российское законодательство предоставляет достаточно широкие возможности для реализации всех форм муниципально-частного партнерства (заключение концессионного соглашения, сдача муниципального имущества в аренду, реализация инвестиционных проектов, а также соглашений об инфраструктурном обеспечении районов жилой застройки), в то время как в Монголии речь преимущественно идет об арендных отношениях, поскольку Закон от

¹ См.: Арабули Д.Т. Правовые последствия квалификации судами гражданско-правовых договоров в качестве договоров аренды государственного (муниципального) недвижимого имущества // Хозяйство и право. 2023. № 3. С. 47.

09.12.2022 «О государственно-частном партнерстве» существенно сужает возможности подобного использования муниципального имущества, что представляется недопустимым, поскольку лишает органы местного самоуправления возможности оперативно решать стоящие перед ними задачи, налаживая непосредственное взаимодействие с предпринимательскими структурами.

3. При предоставлении муниципального имущества во владение и (или) пользование гражданам и юридическим лицам на основании договоров реализуются разные подходы к порядку их заключения в отношении имущества казны и имущества, закрепленного за муниципальными организациями. В то время как в России в отношении первого закрепляется презумпция их заключения по итогам торгов, в Монголии конкурсный отбор арендаторов предусмотрен только в случае сдачи в аренду имущества, используемого для оказания услуг в социальной сфере. В остальных случаях соответствующее решение принимается комиссией, в состав которой должны входить и представители потенциального арендатора. При этом наличие единственного претендента на заключение договора не рассматривается в качестве основания для отказа от передачи имущества в аренду.

4. Возможность передачи имущества, закрепленного за создаваемыми муниципальными образованиями юридическими лицами, во временное владение и пользование на основании договоров в обоих правовых порядках требует более четкого определения: 1) порядка ее реализации, который в отношении наиболее ценного и общественно значимого имущества должен включать в качестве самостоятельного этапа преддоговорной работы предварительную, в том числе при необходимости экспертную, оценку возможности заключения договора; 2) пределов реализации права на передачу имущества, предполагающих возможность сдачи в аренду (безвозмездное пользование и т.п.) лишь временно не используемого ими имущества, за исключением случаев участия организации в иных формах муниципально-частного партнерства, предусматривающего соответствующее обязательство муниципального образования.

3.2. Участие муниципальных образований в создании юридических лиц

Учитывая достаточно широкие полномочия органов местного самоуправления в России и Монголии по осуществлению экономической деятельности, особый интерес представляет учреждение ими юридических лиц и участие в их капитале. По мнению Э. Маркварта, соответствующее решение может быть принято ими при одновременном соблюдении следующих условий: 1) деятельность таких юридических лиц необходима для обеспечения нормальной жизнедеятельности населения и соответствует задачам и полномочиям местного самоуправления; 2) эта деятельность в силу объективных причин не осуществляется и не может осуществляться иными хозяйствующими субъектами¹.

Первое условие закономерно получило свое законодательное закрепление, поскольку фактически вытекает из целевого назначения муниципального имущества. Так, ст. 18 Закона об АТЕМ четко указывает на то, что провинции, суммы, столицы и округа могут создавать юридические лица, находящиеся в местной собственности, для выполнения функций, возложенных на них законом. При этом допускается создание компаний совместно с иными субъектами, что не исключает приверженности данному принципу. Осуществление полномочий по решению вопросов местного значения провозглашается целью создания муниципальных предприятий и учреждений, а также участия муниципальных образований в хозяйственных обществах и в России (ст. 51 Закона об ОМС).

Однако практическая реализация соответствующих правомочий собственника муниципального имущества существенно отличается, что прежде всего обусловлено различиями в организационно-правовых формах юридиче-

¹ См.: Маркварт Э. Особенности создания муниципальных хозяйственных обществ // Местное право. 2011. № 3. С. 22.

ских лиц. В отличие от России, где предусмотрено создание достаточно разнообразных видов коммерческих и некоммерческих организаций, перечень которых определен ГК РФ, в ГК Монголии законодатель ограничивается двумя видами коммерческих юридических лиц, к которым отнесены товарищества и компании, и тремя разновидностями некоммерческих организаций, представленных соответственно федерациями (ассоциациями), фондами и кооперативами (ст. 33 ГК Монголии). Однако этот перечень дополняется Законом о ГМС, который предусматривает создание муниципальных организаций и учреждений, финансируемых из бюджета. В свою очередь, вопросы создания и деятельности местных больниц регулируются Законом о медицинской помощи и услугах 2016 г.¹ Таким образом, основной проблемой монгольского законодательства в части закрепления правового статуса юридических лиц, создаваемых органами местного самоуправления, является отсутствие единообразного законодательного подхода к его определению, несмотря на попытки выделить категорию юридических лиц с муниципальным участием², которое может быть обусловлено наличием в муниципальной собственности соответствующих акций или внесением вкладов в уставный капитал такого юридического лица.

Впрочем, противоречивость в правовом закреплении статуса юридических лиц присуща и российскому законодательству. Складывающаяся ситуация является следствием не решенной до сих пор проблемы выбора оптимальной организационно-правовой формы юридического лица для вовлечения муниципального имущества в финансово-хозяйственную деятельность и решения иных задач, возложенных на органы местного самоуправления. В отношении коммерческих организаций это проявляется в стремлении осуществить выбор между корпоративными и унитарными организациями, учитывая, что

¹ См.: Эмнэлгийн тусламж, үйлчилгээний тухай, 2016 оны 4 дүгээр сарын 22-ны өдөр [Электронный ресурс] // URL: <https://legalinfo.mn/mn/detail/11929>

² Закон о ГМС непосредственно закрепляет лишь статус юридических лиц с государственным участием, однако отсылает к соответствующим нормам и при определении статуса юридических лиц, создаваемых органами местного самоуправления (примеч. авт.).

реализация функций органов местного самоуправления прежде всего предполагает обеспечение интересов населения соответствующей территории, в силу чего извлечение прибыли никак не может быть основной целью использования муниципального имущества. И если для собственника унитарного предприятия финансовые трудности могут отойти на второй план, то отказ от получения прибыли качестве приоритетной цели деятельности может стать источником внутреннего корпоративного конфликта. Кроме того, при участии в хозяйственном обществе у муниципального образования остаются лишь права требования к нему.

Соответственно в отношении корпораций залогом успеха становится обеспечение контроля за принятием решений. Проблема эффективности реализации этой цели может быть рассмотрена как с точки зрения концепции общественных ценностей, так и с точки зрения агентской теории. Последняя нередко доминирует, демонстрируя существующие противоречия, проистекающие из разделения собственности и контроля. В ее основе лежит представление о том, что агент (учрежденное юридическое лицо) не всегда будет действовать наилучшим образом в интересах принципала (муниципального образования), учитывая, что получение прибыли является не единственной и зачастую не основной целью деятельности, что требует принятия последним мер для защиты своих интересов, не прибегая к административному ресурсу. Речь может идти о различных юридических правилах и процедурах корпоративного управления, диапазон которых может простирается от реализации допустимых механизмов контроля за руководством компании до использования компенсационных схем¹. Кроме того, данная теория позволяет установить корреляцию между возрастанием доли муниципального образования в уставном капитале и возможностью достижения специфических целей такого участника (акционера). Расширение же практики использования смешанного капитала, в

¹ См.: Либман А.В. Теоретические аспекты агентской проблемы в корпорации // Вестник СПбГУ. Серия 8. 2005. Вып. 1 (№ 8). С. 132–133.

том числе при создании межмуниципальных компаний, способно существенно усложнить решение этой задачи¹.

Более уязвима в этом смысле теория общественных ценностей, согласно которой создание коммерческих корпораций с муниципальным участием предстает как инструмент обеспечения экономического, социального и экологического благополучия общества, повышения эффективности предоставления социально значимых услуг населению², что, как отмечалось, не вполне соответствует природе коммерческих юридических лиц.

Статья 34 ГК Монголии предусматривает создание юридических лиц в форме компаний, капитал которых, вложенный акционерами, разделен на определенное количество акций. Риски, связанные с тем, что данная организационно-правовая форма юридического лица предполагает фактическую смену собственника имущества, которым становится созданная компания, отчасти нивелируются тем, что подобное решение принимается представительным хуралом аймака, столицы, сума и округа (ст. 35 Закона об АТЕМ), являющимся органом местного самоуправления, избираемым гражданами, имеющими право голоса и постоянно проживающими в соответствующей административно-территориальной единице, и осуществляющим функции и полномочия, специально предоставленные законом, на основе принципа коллективного управления (ст. 33 Закон об АТЕМ). Кроме того, предполагается, что интересы муниципального образования будут обеспечиваться благодаря активному участию в принятии решений его представителей, которые, будучи назначенными для осуществления прав владельца муниципальных акций, будут реализовывать политику, представленную в заключении по каждому вопросу, обсуждаемому на заседании высшего органа управления юридического лица. Эффективность этой деятельности обеспечивается и обязательным

¹ См.: Voorn B., Van Genugten Marieke L., Thiel S. Van The Efficiency and Effectiveness of Municipally Owned Corporations: a Systematic Review // *Local Government Studies* 43(1):1-22.

² См.: Daiser P., Wirtz Bernd W. Strategic corporate governance factors for municipally owned companies: an empirical analysis from a municipal perspective // *International Review of Administrative Sciences*. 2021, Vol. 87(1). P. 141.

вхождением его в состав совета директоров, в котором за ним признается право вето. При реализации предоставленных ему полномочий он вправе и обязан подготавливать предложения по эффективному управлению имуществом такого юридического лица, вносить их в орган местного самоуправления, реализующий политику в этой сфере.

Особого внимания заслуживают требования к кандидатуре лиц, представляющих муниципальное образование в совете директоров. Предполагается, что они, будучи муниципальными служащими, должны обладать необходимыми знаниями и навыками, не иметь конфликта интересов и действовать исключительно в соответствии с утверждаемыми органами местного самоуправления от имени муниципального образования как акционера руководящими принципами и инструкциями под угрозой отмены решения об их назначении в этом качестве. Интересно то, что закон запрещает представителю муниципального образования, участвующему в собрании участников, голосовать за кандидата, избираемого в совет директоров от иных акционеров юридического лица, участвовать в текущей деятельности по управлению кроме как путем согласования с советом директоров будущего плана деятельности такого юридического лица, а также контроля и оценки его реализации, а в случае назначения членом совета директоров получать какие-либо вознаграждения или премии, кроме заработной платы, установленной компетентным органом.

Следует отметить, что действующий Закон о компаниях от 10.03.2011¹ содержит крайне мало положений, отражающих специфику правового статуса рассматриваемых юридических лиц. Прежде всего, указывается на то, что муниципальные образования могут выступать в качестве учредителей и акционеров при создании общества в ходе приватизации местных предприятий, в результате обмена долга общества-банкрота перед государством на акции общества в порядке, установленном законом (хотя в этом случае акции должны

¹ См.: Компанийн тухай, 2011 оны 10 дугаар сарын 6-ны өдөр [Электронный ресурс] // URL: [https:// legalinfo.mn/mn/detail/186](https://legalinfo.mn/mn/detail/186)

быть проданы другим лицам в течение трех лет), а также при учреждении совместной с иностранным юридическим лицом компании (ст. 12). Кроме того, в отношении подобных юридических лиц закрепляются повышенные требования к численности и составу совета директоров: он должен состоять не менее чем из девяти членов, из которых не менее трети должны быть независимыми директорами (ст. 75). При этом независимый директор в местной компании или компании с 50 и более процентами акций, находящихся в местной собственности, может подать в комитет по назначениям совета директоров компании предложение о назначении высококвалифицированного специалиста из неправительственной организации с целью обеспечения надлежащего корпоративного управления. К числу его особых полномочий, определяемых одновременно и как права, и как обязанности, относится подготовка предложений по закупкам, организуемым в соответствии с законодательством о закупках товаров, работ и услуг для местных нужд, а также осуществление контроля за эффективностью их организации (ст. 79). При этом уделяется внимание и вопросам защиты интересов иных акционеров. Так, ст. 53 закрепляет положение о том, что, если муниципальное образование владеет контрольным пакетом акций, другие акционеры имеют право потребовать от общества выкупа их акций. Очевидно, что указанные положения практически не отражают функциональное предназначение создаваемых органами местного самоуправления компаний.

В то же время анализ положений Закона о ГМС, регламентирующих значительную часть вопросов, связанных с деятельностью муниципальных юридических лиц, показывает, что организационная самостоятельность подобных компаний существенно ограничена. Согласно ст. 11 указанного Закона планирование их деятельности и определение порядка распределения прибыли относятся к компетенции уполномоченного органа власти. Оговаривается лишь необходимость согласования этих вопросов с соответствующей организацией. Еще более отчетливо это проявляется в закреплении приоритета пред-

ставителя муниципального образования вносить от имени акционера письменное предложение совету директоров об определении размера подлежащих выплате дивидендов (п. 13 ст. 21).

Создаваемые компании ограничены в возможности принятия решений относительно участия в создании иного юридического лица, инвестировании и выводе инвестированного капитала во взаимодействии с юридическим лицом, не являющимся собственностью муниципального образования (ст. 9). При этом формирование акционерного капитала не мешает постановке вопроса об установлении пределов реализации правомочий владения, пользования и распоряжения имуществом, предоставленным юридическому лицу, рассмотрении и утверждении предложений и предписаний о снятии с учета движимого имущества, относящегося к недвижимому имуществу и основным средствам юридического лица, находящегося в муниципальной собственности, и принятии решения о приобретении нового (ст. 11).

В целях защиты интересов публично-правового образования фактически устанавливается контроль за финансовыми результатами его деятельности, их влиянием на финансы и движение денежных средств бюджета, ограничиваются полномочия по принятию на себя заемных обязательств. В частности, созданные органами местного самоуправления юридические лица могут брать кредиты и выпускать ценные бумаги только на основании одобрения Народного представительного совета провинций и столиц. Это правило не распространяется только на краткосрочные кредиты и ценные бумаги. Аналогичный подход реализуется и в отношении юридических лиц, которые учреждены подобными муниципальными компаниями.

Можно надеяться, что ситуация с законодательным закреплением правового статуса подобных юридических лиц принципиально изменится с принятием проекта закона о государственных и местных компаниях от 04.05.2022¹, целью которого стало регулирование условий и порядка создания,

¹ См.: Төрийн болон орон нутгийн өмчит компанийн тухай, 2022 оны 5-р сарын 04 өдөр [Электронный ресурс] // URL: <https://lawforum.parliament.mn/project/170/>

реорганизации и ликвидации таких компаний, принципов их деятельности, осуществления управления и контроля, а также реализации прав публично-правовых образований как акционеров и участников. Оговаривается, что они могут осуществлять свою деятельность в стратегически важных отраслях, в отдельных отраслях государственной инфраструктуры и общественных услуг, перечень которых утверждается Великим Государственным Хуралом каждые четыре года по представлению правительства в соответствии с долгосрочной и среднесрочной политикой развития Монголии, могут поддерживать деятельность оборонных, пограничных, правоохранительных и судебных организаций, обеспечивающих национальную безопасность, а также создаваться в случаях, предусмотренных международными соглашениями (ст. 7 проекта).

Предполагается, что муниципальные компании будут создаваться в форме акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью и подразделяться на две категории: 1) «местная компания», в которой муниципальное образование владеет всеми акциями или долями в уставном капитале; 2) «компания с местным участием», где ему принадлежит от 34 до 100% обыкновенных акций или долей. При этом идею законодателя признать акционерами (участниками) местных компаний собрания народных (гражданских) представителей провинций, сум, столиц и районов, а исполнителями прав местных акционеров – губернаторов соответствующих провинций, сумм, столиц и районов, назначаемых в этом качестве решениями указанных собраний (ст. 20 проекта), трудно назвать конструктивной и научно обоснованной. Фактически в рассматриваемом случае происходит смешение статуса акционера и субъекта, реализующего полномочия от его имени.

Вместе с тем нельзя не отметить достаточно прогрессивную идею разграничения полномочий местных органов власти по реализации прав акционеров и контролю за эффективностью использования муниципального имущества. Если первые признаются за представительными органами власти, то вторые возлагаются на административные подразделения, ответственные за

управление муниципальным имуществом. Последние, согласно законопроекту, вправе выносить заключения о создании, реорганизации, ликвидации таких компаний, продаже и передаче долей собственности, инвестировании имущества, находящегося в местной собственности, и вносить их на рассмотрение собраний народных представителей провинций, сум, столиц и районов; контролировать использование муниципальной собственности; оценивать выполнение бизнес-плана местной компании, вносить требования и рекомендации по устранению нарушений, а при наличии оснований, предусмотренных законодательством, производить замену члена совета директоров и исполнительного директора и т.п. (ст. 24 проекта).

В России практика создания и деятельности хозяйственных обществ с участием муниципальных образований нельзя назвать распространенной, что некоторыми учеными объясняется обусловленными организационно-правовой формой сложностями в управлении, а также большей подконтрольностью унитарных предприятий¹. Ситуация существенным образом усложняется ввиду противоречивой позиции законодателя по данному вопросу. Статья 68 Закона об ОМС допускает создание межмуниципальных хозяйственных обществ в форме непубличных акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью по решению представительных органов муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения. Ряд положений о возможности создания хозяйственных обществ с муниципальным участием закрепляет Закон о приватизации. При этом, согласно п. 1 ст. 10 Федерального закона от 26.12.1995 № 208-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «Об акционерных обществах»² и ст. 7 Федерального закона от 08.02.1998 № 14-ФЗ (ред. от

¹ См.: Яковлев А.Ю. О некоторых проблемах управления акционерными обществами с государственным участием и как их решить // Наука и образование в XXI веке: Сб. науч. тр. по мат-лам Междунар. науч.-практ. конф. Тамбов, 2013. С. 161–162.

² См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 1.

13.06.2023) «Об обществах с ограниченной ответственностью»¹, органы местного самоуправления не могут выступать учредителями общества, если иное не установлено федеральными законами.

Гражданский кодекс РФ формулирует этот запрет несколько иначе, оговаривая, что органы местного самоуправления не вправе участвовать от своего имени в хозяйственных товариществах и обществах (п. 6 ст. 66). Из этой формулировки, с одной стороны, следует, что никаких изъятий из этого правила не существует, а с другой – не исключается опосредованное участие в них. В пользу последнего также свидетельствует и норма, предоставляющая учреждениям право быть участниками хозяйственных обществ и вкладчиками в товарищества на вере с разрешения собственника имущества учреждения, если иное не установлено законом. Исключение составляют лишь казенные учреждения (п. 4 ст. 24 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 26.02.2024) «О некоммерческих организациях»²), которые осуществляют функции и полномочия учредителя в отношении муниципальных предприятий и учреждений исключительно как органы публичной власти³. Из совокупности указанных норм следует, что органы местного самоуправления могут принимать решения о передаче в качестве вклада в уставный капитал хозяйственного общества имущества, закрепленного за автономными и бюджетными учреждениями и унитарными предприятиями. Впрочем, и здесь решение неоднозначно, поскольку п. 6 ст. 66 ГК РФ в отношении учреждений и ст. 6 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ (ред. от 06.04.2024) «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» в отношении унитарных предприятий признает лишь право участия, в то время как п. 6 ст. 3 Федераль-

¹ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 7. Ст. 785.

² См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

³ См.: Волков В.В. Статус юрлица для органов местной администрации. Вопрос целесообразности // Бюджет. 2013. № 6. С. 89.

ного закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ (ред. от 21.11.2022) «Об автономных учреждениях»¹ говорит о том, что оно может выступать и в качестве учредителя, и в качестве участника юридического лица.

Не разрешает законодатель и другую коллизию, проистекающую из специфики гражданско-правового статуса муниципальных образований. Если органы местного самоуправления являются лишь инструментом их участия в гражданских правоотношениях, означает ли, что указанный выше запрет не распространяется на сами муниципальные образования, которые, будучи собственниками имущества, могут использовать конструкцию юридического лица для введения его в гражданский оборот с целью более эффективного использования. Как представляется, на этот вопрос следует дать положительный ответ, что, впрочем, требует внесения соответствующих изменений в законодательство.

По крайней мере, ст. 25 Закона о приватизации предусматривает возможность внесения муниципального имущества и принадлежащих муниципальному образованию исключительных прав в качестве вклада в уставные капиталы акционерных обществ при их учреждении либо в порядке оплаты дополнительных размещаемых при увеличении уставных капиталов акций. При этом сохранение контроля за принятием решений в них, а тем самым опосредованно и за эффективностью использования внесенного в качестве вклада имущества обеспечивается совокупностью нормативно установленных требований: 1) надлежащая оценка вносимого в качестве вклада имущества; 2) приобретение обыкновенных, т.е. голосующих акций; 3) обеспечение приобретения муниципальным образованием не менее 25% уставного капитала, что должно гарантироваться и в последующем при принятии решения об увеличении уставного капитала (ст. 40 Закона о приватизации). Сокращение доли муниципального образования допускается лишь в случае, если при приватизации на его долю приходилось от 25 до 50% акций и только при условии сохранения муниципальным образованием своей доли в размере не менее чем 25% голосов

¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 45. Ст. 4626.

плюс одна голосующая акция, на что нужно положительное решение органа местного самоуправления. Нарушение этих требований влечет отказ в государственной регистрации дополнительного выпуска акций¹. Вместе с тем органы местного самоуправления в отличие от органов власти иного уровня не вправе принимать решение об использовании специального права («золотой акции») (ст. 39 Закона о приватизации).

Возвращаясь к конструкции межмуниципальных хозяйственных обществ, нельзя не отметить ее противоречивость, связанную с неопределенностью участия в них иных юридических лиц, а также процедурой их создания, учитывая, что переход имущества из муниципальной собственности в частную может осуществляться только в порядке приватизации. Остается неясным и вопрос о возможности прекращения подобной формы межмуниципального сотрудничества, оснований для этого и порядка осуществления. Все это дает основания для справедливого вывода о том, что предлагаемые законодателем организационно-правовые формы для осуществления межмуниципального сотрудничества нельзя назвать оптимальными².

Следует заметить, что подобные дискуссии о судьбе муниципальных хозяйственных обществ не мешают нормативно-правовой регламентации порядка осуществления корпоративных прав муниципального образования³, что предполагает закрепление процедуры представления на безвозмездной основе

¹ См.: Определение ВАС РФ от 09.06.2014 № ВАС-6533/14 по делу № А76-4309/2013 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.03.2024).

² См.: Кабанова И.Е. Межмуниципальное сотрудничество как способ управления муниципальной собственностью: пути преодоления законодательных коллизий // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2018. № 2. С. 94.

³ См., например: Постановление главы Сергиево-Посадского городского округа Московской области от 14.10.2020 № 1523-ПГ «Об утверждении Порядка осуществления муниципальными служащими администрации Сергиево-Посадского городского округа Московской области от имени муниципального образования «Сергиево-Посадский городской округ Московской области» полномочий учредителя организации или управления находящимися в муниципальной собственности акциями (долями в уставном капитале)» // Вперед. 2020. 16 окт.; Решение Сельской Думы деревни Маслово Калужской области от 27.09.2023 № 21 «Об утверждении Порядка осуществления от имени муниципального образования полномочий учредителя организации или управления находящимися в муниципальной собственности акциями (долями в уставном капитале)» [Электронный ресурс] // URL: <https://spmaslovo.ru/documents/decision/detail.php?id=1487207>

муниципальными служащими администрации интересов муниципального образования в органах управления и ревизионной комиссии организаций, учредителем (акционером, участником) которой является муниципальное образование, с целью осуществления от его имени полномочий учредителя организации или управления находящимися в муниципальной собственности акциями (долями в уставном капитале). Особое внимание при этом уделяется вопросам назначения муниципального служащего для представления интересов муниципального образования, согласованию проектов решений и голосованию по ним. В одних случаях кандидатура определяется исключительно по усмотрению органа местного самоуправления, в других допускается ее представление самим хозяйственным обществом. По-разному решается и вопрос об объеме согласования. Одни муниципальные образования считают необходимым согласовывать позиции по всем вопросам, другие полагают достаточным сформулировать их исчерпывающий перечень исходя из их значимости для обеспечения эффективности управления имуществом.

В целом следует согласиться с высказываемой в литературе точкой зрения о том, что использование муниципальным образованием различных организационно-правовых форм хозяйственных обществ для вовлечения муниципального имущества в гражданских оборот имеет несколько преимуществ, включая возможность привлечения частного капитала, ограниченность ответственности муниципального образования по долгам хозяйственного общества размером внесенного вклада, возможность более гибкого подхода к управлению организацией¹.

На этом фоне существование унитарных юридических лиц влечет много дискуссий, порождающих различные законодательные решения, свя-

¹ См.: Шаломенцева Е.Г. Некоторые аспекты правового регулирования процесса управления муниципальной собственностью // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 8. С. 30.

занные как с дифференциацией статуса подобных юридических лиц, так и преобразованием их в иные организационно-правовые формы, что характерно для обоих рассматриваемых правопорядков.

В частности, в Монголии особой организационно-правовой формой юридических лиц является бюджетное предприятие, которое финансируется из бюджетных средств и за счет выделенного ему имущества осуществляет производство товаров, работ и услуг для муниципальных нужд (ст. 15 Закона о ГМС). Их имущественная и организационная самостоятельность также существенно ограничена. Согласно ст. 16 Закона о ГМС они вправе владеть и пользоваться выделенными им средствами в соответствии с утвержденными целями своей деятельности, распоряжаться основными средствами (списывать, продавать или уничтожать) только с разрешения компетентного органа местного самоуправления, осуществляющего полномочия в отношении муниципальной собственности, сохранять и распоряжаться полученной прибылью в нормативном размере, утвержденном компетентным органом. Самостоятельно они, по сути, могут заниматься только реализацией произведенной продукции.

Сохраняется в законодательстве Монголии и категория хозрасчетных предприятий, которые обладают большей имущественной самостоятельностью, проявляющейся в возможности совершения гражданско-правовых сделок в процессе осуществления своей деятельности на базе выделенного ему имущества (п. 2 ст. 15), что отчетливо демонстрирует перечень полномочий директора (ст. 20). Контроль со стороны собственника в подобных случаях сохраняется благодаря тому, что уполномоченный орган вправе назначать директора предприятия или согласовывать его кандидатуру, определять перечень административных должностей и штатную численность таких предприятий (ст. 18 Закона о ГМС).

В обоих случаях законодатель не связывает передачу предприятиям полномочий по владению, пользованию и распоряжению муниципальным имуществом с признанием за ними какого-либо ограниченного вещного права на

него, что характерно для российского правопорядка, унаследовавшего концепцию права оперативного управления, сформировавшуюся еще в советский период для обозначения особой формы собственности государства, позволяющей ввести в гражданский оборот определенный комплекс принадлежащего ему имущества посредством создания и деятельности юридических лиц¹ и позднее дополненной представлениями о возможности выделения права полного хозяйственного ведения или, как писал В.П. Мозолин, права хозрасчетного управления, предполагавшего большую хозяйственную самостоятельность предприятий². Вместе с тем различия в объеме правомочий, предоставленных упомянутым разновидностям муниципальных предприятий в Монголии, в значительной мере напоминают подразделение в России унитарных предприятий на казенные, основанные на праве оперативного управления, и функционирующие на праве хозяйственного ведения. В связи с этим нельзя не отметить существование активной дискуссии вокруг реформирования последних, что имеет значение и для развития муниципальных предприятий в Монголии.

При этом нельзя не отметить, что указанные правовые категории, относимые ГК РФ к ограниченным вещным правам, подвергаются критике ввиду того, что они не вполне соответствуют классическому пониманию ограниченных вещных прав, поскольку «не обеспечивают экономически необходимое участие одного лица в праве собственности на недвижимость другого лица»³. В связи с этим их использование в литературе нередко рассматривается в качестве вещно-правового способа управления имуществом собственника, для которого максимальное извлечение прибыли не является основной целью⁴,

¹ См.: Венедиктов В.А. Государственная социалистическая собственность. М.; Л.: Изд-во Акад. наук СССР, 1948. С. 314, 323, 324.

² См.: Мозолин В. П. Гражданское право и хозяйственный механизм // Советское государство и право. 1984. № 5. С. 22–23.

³ Суханов Е.А. О понятии и видах вещных прав в российском гражданском праве // Журнал российского права. 2006. № 12. С. 47.

⁴ См.: Петров Д.В. Право хозяйственного ведения и оперативного управления. СПб.: Юридический центр Пресс, 2002. С. 101, 104.

или технического приема, который служит осуществлению права собственности публично-правовым образованием¹, давая основание говорить «о нерыночной природе как самих этих прав, так и их субъектов»².

Ситуация усугубляется тем, что право оперативного управления наполняется различным содержанием в зависимости от того, каким из субъектов реализуется. Так, правомочия казенного предприятия в отношении переданного ему имущества, закрепленные в ст. 297 ГК РФ, существенно отличаются от правомочий, осуществляемых согласно ст. 298 ГК РФ учреждением, а реформирование последних повлекло деформацию всей правовой конструкции, приводя к появлению различий в содержании права оперативного управления частных, автономных, бюджетных и казенных учреждений. Предполагалось, что подобная дифференциация правового статуса учреждений позволит повысить «эффективность предоставления государственных и муниципальных услуг, при условии сохранения (либо снижения темпов роста) расходов бюджетов на их предоставление, путем создания условий и стимулов для сокращения внутренних издержек учреждений и привлечения ими внебюджетных источников финансового обеспечения»³. Та легкость, с которой были определены различия в управлении имуществом и реализации мер ответственности, лишний раз подчеркнула отношение законодателя к оперативному управлению как инструменту управления государственным и муниципальным имуществом.

Правовая неопределенность прослеживается и в части реализации отдельных правомочий подобных юридических лиц. В частности, в литературе

¹ См.: Муратова С.А., Смердина Ю.С. Право оперативного управления и хозяйственного ведения в системе ограниченных вещных прав // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 11. С. 84.

² Суханов Е.А. Проблемы реформирования вещного права // Закон. 2018. № 12. С. 49.

³ См.: Пояснительная записка к проекту № 308243-5 федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» [Электронный ресурс] // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/> (дата обращения: 20.03.2024)

поднимается вопрос о наличии у субъекта права оперативного управления возможности отказа от предоставленного ему имущества¹, который не вполне справедливо относят к категории административных².

Внутренняя противоречивость используемых правовых конструкций в сочетании с распространением представлений о несовместимости подобных форм хозяйствования с рыночной экономикой привела к постановке вопроса о реформировании унитарных предприятий, прежде всего основанных на праве хозяйственного ведения. Как было отмечено в Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 09.09.1999 № 1024³ и имеющей в содержательном плане большое значение и для решения вопросов управления муниципальным имуществом, организационно-правовая форма унитарного предприятия и институт права хозяйственного ведения имеют ряд отрицательных свойств, препятствующих эффективному использованию переданного имущества и создающих предпосылки для злоупотреблений со стороны руководства таких предприятий, включая вывод финансовых активов, а также существенному снижению поступлений в бюджет. В результате был сделан вывод о необходимости кардинального реформирования существующей системы управления унитарными предприятиями, сокращения их общего количества с учетом возможностей государства по управлению ими и контролю за их деятельностью, а также выработки четких критериев создания и функционирования унитарных предприятий. Разработчики Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации, одобренной реше-

¹ См.: Лескова Ю.Г. Право оперативного управления: пределы реализации имущественной самостоятельности учреждения // Вестник Московского университета. Серия 11, Право. 2023. № 3. С. 190.

² См.: Шереметьева Н.В. Правовые аспекты отказа от права оперативного управления // Российский судья. 2021. № 3. С. 62.

³ См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 39. Ст. 4626.

нием Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 07.10.2009¹, пошли еще дальше, указав на бесперспективность данной организационно-правовой формы юридического лица и желательности ее постепенной замены другими видами коммерческих организаций, в том числе хозяйственными обществами с 100%-ным или иным решающим участием публично-правовых образований в их имуществе, допустив сохранение в перспективе лишь федеральных казенных предприятий для некоторых особо важных сфер экономики (п. 6.3).

Позднее дополнительным аргументом в пользу реформирования унитарных предприятий стало наличие у них необоснованных преимуществ перед другими участниками гражданского оборота, что оказывает наиболее негативное влияние на конкуренцию на локальных рынках и влечет их монополизацию, а «гарантированный» спрос на продукцию не способствует повышению производительности труда и инновационному развитию таких предприятий². В результате было принято решение о ликвидации или реорганизации уже функционирующих предприятий, которые осуществляют деятельность на товарных рынках в Российской Федерации, находящихся в условиях конкуренции, за исключением случаев, установленных законом. Это решение должно быть принято учредителя до 1 января 2025 г. под угрозой ликвидации предприятия в судебном порядке по иску антимонопольного органа после указанной даты. Одновременно создание новых унитарных предприятий на конкурентных рынках было поставлено в зависимость от целей его деятельности и подтверждения антимонопольным органом соответствия решения о создании предприятия либо изменения видов его деятельности антимонопольному законодательству (гл. 7.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»). При этом, как следует из положений ч. 1 ст. 35.1 указанного

¹ См.: Вестник ВАС РФ. 2009. № 11.

² См.: Пояснительная записка к проекту федерального закона № 554026-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления запрета на создание и осуществление деятельности унитарных предприятий)» [Электронный ресурс] // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/> (дата обращения: 20.03.2024).

Закона, муниципальные образования могут сохранить свои унитарные предприятия или создать новые для осуществления деятельности в сферах естественных монополий, обеспечения жизнедеятельности населения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях и осуществления деятельности в сфере культуры, искусства, кинематографии и сохранения культурных ценностей. Перечнем случаев создания унитарных предприятий для осуществления отдельных видов деятельности, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 31.07.2020 № 1148 (ред. от 27.05.2023)¹, сфера их функционирования была также распространена на перевозки пассажиров городским наземным электрическим транспортом (трамваи, троллейбусы), метрополитеном и монорельсовым транспортом.

Однако, как показала практика, именно в части реформирования муниципальных предприятий возникли трудности, обусловившие постановку вопроса о необходимости перенесения сроков реорганизации и ликвидации унитарных предприятий на 2030 год, поскольку данное законодательное требование не учитывает негативные последствия ухода унитарных предприятий с социально значимых рынков, на которых практически отсутствуют частные организации, способные обеспечивать ежедневное поддержание должного уровня обслуживания нужд населения (оказание коммунальных услуг, аптечное дело и т.д.). Отмечается, что унитарные предприятия нередко осуществляют деятельность в отдаленных и (или) малонаселенных территориях, где конкуренция отсутствует полностью или находится на очень низком уровне, в том числе по причине малой инвестиционной привлекательности небольших муниципальных образований. При таких обстоятельствах запрет на деятельность унитарных предприятий, по мнению разработчиков законопроекта, вместо демонополизации локальных рынков и развития конкуренции мо-

¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2020. № 32. Ст. 5294.

жет привести к полному исчезновению на них хозяйствующих субъектов, особенно если речь идет о малых городах и сельской местности¹. В заключении, данном на законопроект Комитетом Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению, дополнительно было отмечено, что организационно-правовая форма унитарных предприятий, действующих в отраслях экономики и социальной сферы, в которых плохо развита или отсутствует конкурентная среда, имеет ряд преимуществ по сравнению с частными коммерческими организациями, одним из которых является возможность ориентировать данные предприятия на обеспечение публичных функций, интересов муниципальных образований при определении предметов и целей их деятельности, а также осуществлении такими организациями своей деятельности в интересах населения при отсутствии приоритета получения прибыли. Преимуществом признается и возможность сохранения права собственности на передаваемые предприятию активы, что позволит обеспечить их целевое использование. Из этого был сделан закономерный вывод о необходимости реализации более взвешенного подхода к реорганизации и ликвидации унитарных предприятий с учетом оценки в каждом конкретном случае реальных потребностей государства, субъекта Российской Федерации и муниципального образования в решении тех или иных публичных дел, уровня развития конкуренции в разных отраслях экономики и социальной сферы, а также социально значимых интересов населения².

¹ См.: Пояснительная записка к проекту № 366535-8 федерального закона «О внесении изменений в статьи 3 и 4 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» и Федеральный закон «О защите конкуренции» (о переносе срока вступления в силу запрета на осуществление деятельности унитарных предприятий на конкурентных рынках)» [Электронный ресурс] // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/366535-8?ysclid=lv717numsm448913464>

² См: Заключение Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению на проект федерального закона № 366535-8 «О внесении изменений в статьи 3 и 4 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» и Федеральный закон «О защите конкуренции» (о переносе срока вступления в силу запрета на осуществление деятельности унитарных предприятий на конкурентных рынках) (внесен сенаторами Российской Федерации В.И. Матвиенко, А.В. Кутеповым) [Электронный ресурс] // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/366535-8?ysclid=lv717numsm448913464>

Следует заметить, что зарубежная практика также свидетельствует о высоком потенциале создаваемых муниципалитетами коммерческих организаций, для которых тем не менее получение прибыли не является смыслом существования, поскольку они, прежде всего, призваны служить общественному благу. Доступ к муниципальным ресурсам обеспечивает потенциальное снижение затрат на обслуживание и производство, повышая доступность предоставляемых услуг, что, впрочем, может вызвать обеспокоенность с позиции антимонопольного законодательства.

При грамотном подходе к организации управления они способны повысить устойчивость местной экономики, оказывая значительное экономическое и социальное влияние на местные сообщества, становясь одними из крупнейших работодателей, генерировать новые доходы для местного бюджета, которые могут быть использованы на благо населения. В этом смысле они более эффективны в вопросах управления муниципальным имуществом, чем органы местного самоуправления. При этом модель хозяйственного общества имеет ряд преимуществ при условии обеспечения контроля со стороны последних, особенно если речь идет о формировании сложной многоуровневой (основное и дочерние общества) структуры управления, обеспечивающей разные направления использования муниципального имущества. Фактически на этом базируется идея создания межмуниципальных организаций, которые могут использовать эффект масштаба деятельности для повышения ее эффективности и конкурентоспособности в целях предоставления более доступных услуг муниципалитетами, испытывающими недостаток в собственных ресурсах.

Подобные модели уже реализуются в зарубежной практике. Так, Компания Wiener Stadtwerke GMBH, функционируя в статусе общества с ограниченной ответственностью, является одной из 15 крупнейших компаний Австрии, занимая лидирующие позиции в сфере предоставления услуг муниципальной

инфраструктуры. Через 15 дочерних компаний она работает в сфере энергетики, транспорта и информационных технологий, управляет парками и кладбищами. По такому же принципу построена коммунальная компания, принадлежащая городу Майнц Mainzer Stadtwerke, которая состоит из одной материнской и 11 дочерних компаний, предлагающих услуги в области энергоснабжения, управления водоснабжением и централизованного теплоснабжения. В свою очередь, дочерние компании работают в партнерстве с действующими в регионе частными компаниями¹. В России созданию межмуниципальных хозяйственных обществ в значительной мере препятствует существование вышеупомянутых межотраслевых коллизий. В Монголии же подобная форма использования муниципального имущества вообще не предусмотрена, что не может не вызывать сожаления, учитывая ее потенциал в вопросе повышения эффективности управления им.

Заслуживают внимания и некоммерческие организации, создаваемые муниципальными образованиями. Согласно ст. 14 Закона о ГМС они обязаны обеспечивать сохранность закрепленного за ним имущества, владеть им и пользоваться в соответствии с целью своей деятельности, расходовать и отчитываться о средствах, предоставленных из бюджета. При этом они вправе вносить в орган местного самоуправления предложения о приобретении, заказе, передаче или уничтожении имущества, входящего в состав основных средств.

Более детально их правовой статус определен в российском законодательстве. Прежде всего, следует учитывать, что муниципальные учреждения (казенные, бюджетные, автономные) создаются исключительно для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных действующим законодательством полномочий органов местного самоуправления, что находит свое отражение в уставе организации. При этом ст. 6 БК РФ вносит уточнение, что казенное учреждение может осуществлять исполнение

¹ См.: Engaging the private sector for inclusive urbanization: The Role of Municipally Owned Enterprises: Istanbul International Center for Private Sector in Development. Istanbul, 2009. P. 18–19.

муниципальных функций. Согласно ст. 9.2 БК РФ бюджетное учреждение осуществляет свою деятельность в соответствии с муниципальными заданиями в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах. Аналогичным образом определяется и цель создания автономного учреждения (ст. 2 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ (ред. от 21.11.2022) «Об автономных учреждениях»). При этом бюджетное и автономное учреждение вправе осуществлять приносящую доходы деятельность, если это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующую им, при условии, что она отражена в учредительных документах.

В соответствии со ст. 123.21 ГК РФ муниципальное образование продолжает оставаться собственником имущества, закрепленного за созданным им учреждением на праве оперативного управления и приобретенного им по иным основаниям. То есть, как отмечает А.В. Тихомиров, «к учреждению переходит имущество, но не право»¹, в силу чего именно собственник продолжает определять его судьбу и при необходимости может принять решение об изъятии излишнего, неиспользуемого или используемого не по назначению имущества учреждения и распорядиться им по своему усмотрению (п. 2 ст. 296 ГК РФ). Основной проблемой при этом является отсутствие четких критериев для реализации подобных правомочий собственника, что создает предпосылки для злоупотреблений с его стороны².

Объем правомочий самого учреждения по распоряжению имуществом зависит от его типа и категории имущества. Так, автономные и бюджетные учреждения не могут без согласия собственника распоряжаться недвижимым и особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным за счет выделенных им средств (абз. 1 п. 2 ст. 298, абз. 1

¹ Тихомиров А.В. Режим имущества государственных и муниципальных учреждений. Общая часть: Науч.-практ. пособие. М.: РИГО, ЦНИИОИЗ, 2002. С. 21.

² См.: Лескова Ю.Г. Право оперативного управления: пределы реализации имущественной самостоятельности учреждения // Вестник Московского университета. Серия 11, Право. 2023. № 3. С. 187.

п. 3 ст. 298 ГК РФ). Остальным имуществом они вправе распоряжаться самостоятельно, если иное не установлено законом. Казенные учреждения вообще лишены возможности принимать собственные решения относительно переданного им собственником имущества (п. 4 ст. 298 ГК РФ). Подобное многообразие стало следствием глубокой реформы, призванной, помимо прочего, повысить самостоятельность ряда учреждений, стимулировать и упорядочить осуществление ими предпринимательской и иной приносящей доход деятельности¹.

Существенные различия прослеживаются и в правовом режиме доходов, полученных от деятельности, допускаемой в соответствии с учредительными документами, и приобретенного за счет них имущества. В то время как доходы автономного и бюджетного учреждения поступают в их собственное распоряжение, доходы казенного учреждения пополняют соответствующий бюджет, что совершенно адекватно его статусу и полному финансированию по смете². Подобная дифференциация позволяет достаточно гибко подходить к выбору типа учреждения, обеспечивая диверсификацию расходов на оказание муниципальных услуг и повышая эффективность использования муниципального имущества. В организационном плане учреждение фактически всегда остается под контролем собственника, учитывая, что он назначает руководителя организации либо, если по его решению в ней создан коллегиальный орган, утверждает избранную им кандидатуру. Все это поднимает вопрос об ответственности собственника по долгам учреждений, который стал предметом разбирательства в Конституционном Суде РФ, отметившим, что «в правовом регулировании ответственности муниципальных бюджетных учреждений по своим долгам объем гарантий для их кредиторов сужен», поскольку дает возможность собственнику освобождать от взыскания недвижимое и особо ценное движимое имущество, закрепленное за ним или приобретенное учреждением

¹ См.: Полотовская, Е.Ю. Гражданско-правовой статус государственных (муниципальных) учреждений: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 8.

² См.: Кирилова Н.А. Учреждения как субъекты оказания государственных и муниципальных услуг // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 12. С. 63.

за счет выделенных собственником средств (п. 5 ст. 123.22 ГК РФ). Это «требует от контрагентов должной степени осмотрительности еще при вступлении в гражданско-правовые отношения с субъектами, специфика правового статуса которых не позволяет в полной мере прибегнуть к институту субсидиарной ответственности и предполагает возможность использовать существующие способы обеспечения исполнения гражданско-правовых обязательств». Он констатировал, что «сложившийся подход не может обеспечить надлежащего баланса между законными интересами должника и кредитора, поскольку не исключает злоупотреблений правом со стороны должников – муниципальных бюджетных учреждений, имущество которых в ряде случаев оказывается, по сути, «защищено» их публичным собственником от имущественной ответственности перед контрагентами»¹. Аналогичная ситуация, по сути, складывается и в отношении автономных учреждений. Несмотря на признание соответствующих положений неконституционными, нормативные предписания в части ограничения субсидиарной ответственности собственника имущества не были изменены. Не учитывает интересы контрагентов и правило о включении учреждений в число юридических лиц, которые не могут быть признаны банкротами (ст. 65 ГК РФ).

Подводя итоги всему вышеизложенному, можно отметить следующее.

1. Анализ законодательства дает основание прийти к выводу о том, что единая концепция использования конструкции юридического лица публично-правовым образованием, в том числе муниципальным, для решения стоящих перед ним задач окончательно не сложилась, хотя специфика таких юридических лиц, как корпоративных, так и унитарных, требует принятия закона о государственных и муниципальных юридических лицах, в котором целесообразно определить: 1) особенности правового положения данной категории

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 12.05.2020 № 23-П «По делу о проверке конституционности пункта 5 статьи 123.22 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Лысьва-тепло-энерго»» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 20. Ст. 3227.

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) формирование органов управления и реализация ими своих полномочий, а также ответственности лиц, осуществляющих управление; 5) оценка эффективности деятельности таких юридических лиц, обеспечение ее прозрачности.

2. Проводимая российским законодателем дифференциация организационно-правовых форм некоммерческих организаций позволяет достаточно гибко подходить к выбору типа учреждения, обеспечивая диверсификацию расходов на оказание муниципальных услуг и повышая эффективность использования муниципального имущества. При этом одним из самых острых остается вопрос об ответственности собственника по долгам учреждений, поскольку действующее законодательство дает последнему возможность освободить от взыскания недвижимое и особо ценное движимое имущество, закрепленное за ним или приобретенное учреждением за счет выделенных собственником средств, что создает дополнительные риски для кредиторов. Данный подход нельзя назвать справедливым, поскольку в организационном плане учреждение фактически всегда остается под контролем собственника, который назначает руководителя организации либо, если по его решению в ней создан коллегиальный орган, утверждает избранную им кандидатуру.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сравнительное исследование права муниципальной собственности, нашедшего свое закрепление в законодательстве России и Монголии, позволило выявить его специфику и определить направления развития этого правового института в обоих правопорядках. Причем современные различия в нормативно-правовом закреплении имущественных прав административно-территориальных образований низшего уровня в России и Монголии в значительной мере имеют политическую подоплеку и в первом случае объясняются существенным влиянием западноевропейской традиции, что отразилось как на использовании юридической терминологии, так и самой концепции муниципальной собственности, а во втором – сохранением определенного влияния социалистических идей, обуславливающих достаточно высокую степень централизации власти и управления, что отражается и на построении имущественных отношений.

Специфика правового режима муниципальной собственности определяется различными факторами, среди которых наиболее значимыми являются особенности взаимоотношений различных уровней публичной власти, а также экономической политики государства. Это в конечном счете обуславливает существование принципиальных различий в построении системы экономических отношений и их соответствующего нормативно-правового закрепления: 1) провозглашение 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.

Рассмотрение права муниципальной собственности в субъективном смысле обусловило обращение к весьма дискуссионному вопросу о собственности муниципального имущества. Анализ действующего законодательства и

доктринальных подходов позволил прийти к выводу о необходимости рассмотрения муниципального образования как юридической конструкции, обеспечивающей решение вопросов местного значения без непосредственного участия населения, волеизъявление которого проявляется преимущественно в процессе осуществления выборов в представительные органы власти и крайне редко затрагивает конкретные проблемы развития территории, что позволяет критически отнестись к идее рассмотрения в качестве собственника выборных органов и должностных лиц, а также признания муниципального образования юридическим лицом публичного права.

Обращение к характеристике права муниципальной собственности в объективном смысле обусловило необходимость анализа его нормативно-правового закрепления и рассмотрения дискутируемого в науке вопроса об отраслевой принадлежности соответствующих правовых норм. Признавая их межотраслевой характер, следует отметить, что значительная часть вопросов, связанных с владением, пользованием и распоряжением муниципальным имуществом, лежит в плоскости гражданского права, в то время как публично-правовая составляющая привносится лишь целевым характером его использования, который, впрочем, может влиять на особенности реализации соответствующих правомочий.

Анализ существующих законодательных подходов к определению объектов права муниципальной собственности позволил прийти к выводу о том, что для российского законодательства характерно использование для этих целей критерия целевого (функционального) назначения, что позволяет избежать потенциальных коллизий, вызванных упущениями при их перечислении. Это особенно важно в условиях, когда состав объектов права муниципальной собственности разных категорий муниципальных образований может существенно отличаться, прежде всего ввиду разного перечня вопросов местного значения и объема реализуемых полномочий. Однако для Монголии в большей степени характерна именно пообъектная характеристика имущества.

Особенности последней предопределяются и различиями в доктринальных подходах к определению объектов вещных прав. В то время как присущее континентальному праву противопоставление вещных и обязательственных правоотношений, требующее четкого разграничения их объектов, ставит в России под сомнение отнесение имущественных прав и личных неимущественных прав, связанных с имуществом, к объектам муниципальной собственности; фактическая реализация в Монголии проприетарной концепции, характерной для стран общего права, позволяет рассматривать в качестве таковых самые разные варианты обладания ими, автоматически снимая вопрос о возможности их отнесения к объектам права собственности в целом и муниципальной собственности в частности. Острота данной проблемы становится более очевидной при рассмотрении вопроса об имуществе казны, значительную часть которого составляют средства местного бюджета, которые при указанном выше подходе нельзя в России отнести к объектам права муниципальной собственности.

В рассматриваемых правовых порядках реализуются различные подходы к разграничению объектов государственной и муниципальной собственности. В то время как для российского законодательства характерно закрепление ряда правовых презумпций отнесения объектов к муниципальной собственности, в Монголии решение этого вопроса зачастую является результатом решения органов государственной власти, что является следствием признания муниципальной собственности в качестве особой формы государственной собственности. При этом приобретение и прекращение права муниципальной собственности в порядке разграничения публичной собственности имеет смешанную правовую природу. О публично-правовом характере соответствующих отношений свидетельствует наличие специфических оснований для принятия решения о передаче имущества, в качестве которых выступают: 1) способность (неспособность) имущества обеспечивать решение установленных законом вопросов местного значения; 2) 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; безвозмездность передачи права собственности; а также административный порядок взаимодействия уполномоченных органов различного уровня и оформление передачи прав на имущество административным актом. В свою очередь, 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.

Рассмотрение вопроса о приобретении и прекращении права муниципальной собственности на основании сделки сопряжено с рядом трудностей, поскольку принятие соответствующих решений не может быть в полной мере отнесено к частноправовой сфере. В большинстве случаев она лишь завершает процесс перехода права собственности от одного субъекта к другому, состоящий из нескольких этапов, где основанием совершения сделки является принятие уполномоченным органом в пределах своей компетенции в порядке и на условиях, предусмотренных законом, решения о приобретении имущества в муниципальную собственность либо его отчуждении. При этом волеизъявление контрагента может не приниматься во внимание.

В обоих правовых порядках повышенное внимание уделяется соблюдению установленных законом процедур осуществления муниципальных закупок, обеспечению их прозрачности, прежде всего за счет перехода к электронным торгам. В России порядок их осуществления зависит от категории заказчика, что не характерно для Монголии. В обоих государствах уделяется внимание поддержке отечественных производителей, выделяются льготные категории участников торгов, хотя поддержка в этом качестве муниципальных юридиче-

ских лиц в Монголии вызывает возражения с точки зрения защиты конкуренции. В свою очередь, для России негативным фактором является постоянное расширение оснований для закупок у единственного поставщика, что в Монголии возможно лишь в шести случаях.

Вопрос о прекращении права муниципальной собственности на основании сделки более последовательно решается в Монголии, где приватизация достаточно четко с помощью соответствующей дефиниции отграничивается от иных оснований прекращения права муниципальной собственности. В обоих правовых порядках приоритет отдается возмездному отчуждению имущества, хотя не исключается и его безвозмездное отчуждение в случаях, установленных законом (например, жилых помещений). При этом существенным упущением является отсутствие в Монголии «резервных» процедур, применяемых в случаях, когда муниципальное имущество продать на торгах не удастся.

Специфика продажи имущества, закрепленного за муниципальными предприятиями и учреждениями, в России определяется характером ограниченного вещного права и общим запретом на отчуждение имущества, необходимого для осуществления уставной деятельности. В Монголии отчуждение такого имущества соответственно связывается с отсутствием необходимости или возможности (в силу физического состояния) его использования и получением разрешения уполномоченного органа власти.

Анализ законодательство России и Монголии в части закрепления законодательных оснований приобретения права муниципальной собственности показал, что существующие различия обусловлены причинами как экономического, так и теоретико-правового характера. И если российское законодательство в этих вопросах нуждается лишь в некоторой конкретизации соответствующих процедур, то для законодательства Монголии речь зачастую идет о формировании новых правовых норм, поскольку институт приобретательной давности в подобных ситуациях не способен решить специфические задачи, стоящие перед органами местного самоуправления.

В то же время российское законодательство не лишено пробелов и противоречий. В частности, дискуссионной представляется позиция российского законодателя в отношении судьбы выморочного имущества и имущества, не реализованного в ходе конкурсного производства по делу о банкротстве, поскольку она вступает в противоречие как с требованием целевого назначения муниципального имущества, так и с экономическими интересами муниципального образования, вынужденного нести необоснованные расходы на оценку, учет, хранение и содержание неликвидных активов. Выход из этой ситуации видится в более четком законодательном закреплении судьбы такого имущества, которое предполагает передачу движимого имущества муниципальным образованиям с целью его дальнейшей утилизации, а недвижимого – в федеральную собственность, что позволит избежать образования бесхозного имущества, потенциально создающего угрозу жизни, здоровью, имуществу и окружающей среде. Требуется конкретизация и механизм перехода права собственности к муниципальному образованию бесхозного имущества и безнадзорных животных в части законодательного закрепления обязанности муниципального образования обращать в муниципальную собственность бесхозное движимое имущество и безнадзорных животных, что в большей степени отвечает задачам органов местного самоуправления по обеспечению благоустройства территории муниципального образования.

Весьма противоречивым в обоих правовых порядках является законодательное закрепление муниципально-частного партнерства, которое предлагается рассматривать в широком смысле как совокупность 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.

Было выявлено существование принципиально разных подходов к его реализации. В то время как российское законодательство предоставляет достаточно широкие возможности для реализации всех его форм (заключение концессионного соглашения, сдача муниципального имущества в аренду, реализация инвестиционных проектов, а также соглашений об инфраструктурном обеспечении районов жилой застройки), в Монголии речь преимущественно идет об арендных отношениях, поскольку Закон от 09.12.2022 «О государственно-частном партнерстве» существенно сужает возможности подобного использования муниципального имущества, что представляется недопустимым, поскольку лишает органы местного самоуправления возможности оперативно решать стоящие перед ними задачи, налаживая непосредственное взаимодействие с предпринимательскими структурами.

Разные подходы реализуются и в отношении предоставления муниципального имущества во владение и (или) пользование гражданам и юридическим лицам на основании договоров. В то время как в России в отношении имущества казны закрепляется презумпция их заключения по итогам торгов, в Монголии конкурсный отбор арендаторов предусмотрен только в случае сдачи в аренду имущества, используемого для оказания услуг в социальной сфере. В остальных случаях соответствующее решение принимается комиссией, в состав которой должны входить и представители потенциального арендатора. При этом наличие единственного претендента на заключение договора не рассматривается в качестве основания для отказа от передачи имущества в аренду.

Несовершенство правового регулирования вопросов передачи имущества, закрепленного за создаваемыми муниципальными образованияами юридическими лицами, во временное владение и пользование на основании договоров требует более четкого определения в обоих государствах: 1) порядка ее реализации, который в отношении наиболее ценного и общественно значимого имущества должен включать в качестве самостоятельного этапа преддо-

говорной работы предварительную, в том числе при необходимости экспертную, оценку возможности заключения договора; 2) пределов реализации права на передачу имущества, предполагающих возможность сдачи в аренду (безвозмездное пользование и т.п.) лишь временно не используемого ими имущества, за исключением случаев участия организации в иных формах муниципально-частного партнерства, предусматривающего соответствующее обязательство муниципального образования.

Не лишено противоречий и законодательное закрепление правового статуса юридических лиц, учрежденных или созданных при участии муниципальных образований. Анализ законодательства дает основание прийти к выводу о том, что единая концепция использования конструкции юридического лица публично-правовым образованием, в том числе муниципальным, для решения стоящих перед ним задач окончательно не сложилась, хотя специфика таких юридических лиц как корпоративных, так и унитарных требует полноценного закрепления в части: 1) определения особенностей правового положения данной категории юридических лиц; 2) оснований и порядка 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, обеспечения ее прозрачности.

Ряд проблем выявлен и в закреплении статуса некоммерческих организаций подобного рода. Несмотря на то, что проводимая российским законодателем дифференциация их организационно-правовых форм позволяет достаточно гибко подходить к выбору типа учреждения, обеспечивая диверсификацию расходов на оказание муниципальных услуг и повышая эффективность использования муниципального имущества, остается нерешенным вопрос об ответственности собственника по долгам учреждений, поскольку действующим

щее законодательство дает последнему возможность освобождать от взыскания недвижимое и особо ценное движимое имущество, закрепленное за ним или приобретенное учреждением за счет выделенных собственником средств, что создает дополнительные риски для кредиторов. Данный подход нельзя назвать справедливым, поскольку в организационном плане учреждение фактически всегда остается под контролем собственника, который назначает руководителя организации либо, если по его решению в ней создан коллегиальный орган, утверждает избранную им кандидатуру.

Список использованных источников

I. Российское законодательство

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 09.03.2024).
2. Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 28.10.2022 № 54-31 «О Рекомендациях по использованию механизма муниципально-частного партнерства для решения задач местного самоуправления» // Единый реестр правовых актов и других документов СНГ [Электронный ресурс] // URL: <http://cis.minsk.by/>
3. 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).
4. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 04.08.2023) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.
5. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 25.12.2023) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.
6. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ред. от 22.04.2024, с изм. от 25.04.2024) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 14.
7. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.
8. Федеральный закон от 08.03.2022 № 46-ФЗ (ред. от 23.04.2024) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2022. № 11. Ст. 1596.
9. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.
10. Федеральный закон от 27.12.2018 № 498-ФЗ (ред. от 27.11.2023) «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 53 (ч. I). Ст. 8424.
11. Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4350.
12. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1652

13. Федеральный закон от 08.12.2011 № 423-ФЗ (ред. от 13.06.2023) «О порядке безвозмездной передачи военного недвижимого имущества в собственность субъектов Российской Федерации, муниципальную собственность и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 50. Ст. 7365.
14. Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ (ред. от 21.11.2022) «Об автономных учреждениях» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 45. Ст. 4626.
15. Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «О защите конкуренции» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.
16. Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «О концессионных соглашениях» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3126.
17. Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ (ред. от 12.12.2023) «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»». Ст. 154 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.
18. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
19. Федеральный закон от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 48. Ст. 4746.
20. Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.
21. Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3018.
22. Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ (ред. от 19.10.2023) «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 26. Ст. 2519.
23. Федеральный закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ (ред. от 14.02.2024) «О приватизации государственного и муниципального имущества» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 4. Ст. 251.
24. Федеральный закон от 20.07.2000 № 104-ФЗ (ред. от 20.10.2022) «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 30. Ст. 3122.

25. Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ (ред. от 28.04.2023) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3802
26. Федеральный закон от 08.02.1998 № 14-ФЗ (ред. от 13.06.2023) «Об обществах с ограниченной ответственностью» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 7. Ст. 785.
27. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 26.02.2024) «О некоммерческих организациях» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 145
28. Федеральный закон от 30.12.1995 № 225-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О соглашениях о разделе продукции» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 18.
29. Федеральный закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «Об акционерных обществах» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 1.
30. Закон РФ от 04.07.1991 № 1541-I (ред. от 11.06.2021) «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 28. Ст. 959.
31. Постановление Верховного Совета РФ от 27.12.1991 № 3020-1 «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» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 3. Ст. 89.
32. Перечень случаев создания унитарных предприятий для осуществления отдельных видов деятельности (утв. Постановлением Правительства РФ от 31.07.2020 № 1148 (ред. от 27.05.2023)) // Собрание законодательства РФ. 2020. № 32. Ст. 5294.
33. Постановление Правительства РФ от 13.06.2006 № 374 «О перечнях документов, необходимых для принятия решения о передаче имущества из федеральной собственности в собственность субъекта Российской Федерации или муниципальную собственность, из собственности субъекта Российской Федерации в федеральную собственность или муниципальную собственность, из муниципальной собственности в федеральную собственность или собственность субъекта Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 25. Ст. 2734.
34. Порядок ведения органами местного самоуправления реестров муниципального имущества (утв. Приказом Минфина России от 10.10.2023 № 163н) [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.gov.ru>, 04.12.2023
35. Порядок принятия на учет бесхозяйных недвижимых вещей (утв. Приказом Росреестра от 15.03.2023 № П/0086) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.11.2023).
36. Порядок обеспечения сохранности найденных и сданных в органы внутренних дел Российской Федерации документов, вещей, кладов, ценностей и другого имущества, их возврата законным владельцам либо передачи в

- соответствующие государственные или муниципальные органы (утв. Приказом МВД России от 16.11.2012 № 1040) // Российская газета. 2013. 3 апр.
37. Закон Республики Саха (Якутия) от 27.05.2020 2241-З № 393-VI «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Республики Саха (Якутия) отдельными государственными полномочиями Российской Федерации по подготовке и проведению Всероссийской переписи населения 2020 года, переданными для осуществления органам исполнительной власти Республики Саха (Якутия)» [Электронный ресурс] // URL: <https://yakutia-daily.ru>
38. Закон Томской области от 28.12.2007 № 298-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству в Томской области» [Электронный ресурс] // URL: <https://dszn.tomsk.gov.ru/documents/front/view/id/44699>
39. Закон Тамбовской области от 23.05.2006 № 37-З «О разграничении объектов муниципальной собственности между муниципальными районами, городскими округами и поселениями» // URL: <https://tambov-gov.ru>
40. Порядок определения перечня подлежащих передаче в пользование либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий города Севастополя, передаваемых органам местного самоуправления внутригородских муниципальных образований города Севастополя: Постановление Правительства Севастополя от 16.02.2017 № 133-ПП [Электронный ресурс] // URL: <https://sev.gov.ru/docs/253/32473/?ysclid=lvw32sois0237028834>
41. Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик (утв. Верховным Советом СССР 31.05.1991 № 2211-1) (утратил силу) // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 26. Ст. 733.
42. Закон СССР от 09.04.1990 № 1417-I «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» (утратил силу) // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 16. Ст. 267.
43. Закон СССР от 06.03.1990 № 1305-I «О собственности в СССР» (утратил силу) // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 11. Ст. 164.
44. Закон РФ от 06.07.1991 № 1550-I «О местном самоуправлении в Российской Федерации» (утратил силу) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.
45. Закон РСФСР от 24.12.1990 № 443-И1 «О собственности в РСФСР» (утратил силу) // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 30. Ст. 416.
46. Распоряжение Президента РФ от 18.03.1992 № 114-рп «Об утверждении Положения об определении пообъектного состава федеральной, государственной и муниципальной собственности и порядке оформления прав собственности» (утратил силу) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 13. Ст. 697.

47. Порядок определения перечня материальных ресурсов, подлежащих передаче органам местного самоуправления городских округов Московской области в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность, необходимых для осуществления переданных государственных полномочий в сфере архивного дела (утв. Постановлением Правительства Московской области от 23.06.2023 № 423-ПП) (утратил силу) [Электронный ресурс] // URL: <http://www.mosreg.ru>
48. Решение Сельской Думы деревни Маслово Калужской области от 27.09.2023 № 21 «Об утверждении Порядка осуществления от имени муниципального образования полномочий учредителя организации или управления находящимися в муниципальной собственности акциями (долями в уставном капитале)» [Электронный ресурс] // URL: <https://spmaslovo.ru/documents/decision/detail.php?id=1487207>
49. Постановление главы Сергиево-Посадского городского округа Московской области от 14.10.2020 № 1523-ПГ «Об утверждении Порядка осуществления муниципальными служащими администрации Сергиево-Посадского городского округа Московской области от имени муниципального образования «Сергиево-Посадский городской округ Московской области» полномочий учредителя организации или управления находящимися в муниципальной собственности акциями (долями в уставном капитале)» // Вперед. 2020. 16 окт.

II. Монгольское законодательство

50. Конституция Монголии от 13.01.1992 [Электронный ресурс] // URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=33>
51. Иргэний хууль, 2002 оны 1 дүгээр сарын 10-ны өдөр [Электронный ресурс] // URL: <https://legalinfo.mn/mn/detail/299>
52. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай, 2023 оны 06 сарын 16 өдөр [Электронный ресурс] // URL: <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16760359992351>
53. Төрийн болон орон нутгийн өмчит компанийн тухай, 2022 оны 5-р сарын 04 өдөр [Электронный ресурс] // URL: <https://lawforum.parliament.mn/project/170/>
54. Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн тухай, 2022 оны 12 сарын 09 өдөр [Электронный ресурс] // URL: <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16532629445571>
55. Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, удирдлагын тухай Монгол Улсын хууль, 2020 оны 05 сарын 07 өдөр [Электронный ресурс] // URL: <https://legalinfo.mn/mn/detail/15403>
56. Монгол улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай 2020 оны 12 сарын 24 өдөр [Электронный ресурс] // URL: <https://legalinfo.mn>
57. Эмнэлгийн тусламж, үйлчилгээний тухай, 2016 оны 4 дүгээр сарын 22-ны өдөр [Электронный ресурс] // URL: <https://legalinfo.mn/mn/detail/11929>

58. Хот, суурины ус хангамж, ариутгах татуургын ашиглалтын тухай, 2011 оны 10 дугаар сарын 6-ны өдөр [Электронный ресурс] // URL: <https://legalinfo.mn/mn/detail/531>
59. Компанийн тухай, 2011 оны 10 дугаар сарын 6-ны өдөр [Электронный ресурс] // URL: <https://legalinfo.mn/mn/detail/186>
60. Концессын тухай, 2010 оны 1 дүгээр сарын 28-ны өдөр [Электронный ресурс] // URL: <https://legalinfo.mn/mn/detail/312>
61. Газрын тухай 2002 оны 6 дугаар сарын 07-ны өдөр [Электронный ресурс] // URL: <https://legalinfo.mn/mn/detail/216>
62. Орон сууцны тухай, 1999 оны 4 дүгээр сарын 22-ны өдөр [Электронный ресурс] // URL: <https://legalinfo.mn/mn/detail/439>
63. Орон сууц хувьчлах тухай, 1996 оны 10 дугаар сарын 25-ны өдөр. 4 дүгээр зүйл [Электронный ресурс] // URL: <https://legalinfo.mn/mn/detail/438>
64. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай, 1996 оны 5 дугаар сарын 27-ны өдөр [Электронный ресурс] // URL: <https://legalinfo.mn/mn/detail/492>
65. Ойн тухай: Монгол улсын хууль 1995 оны 3 дугаар сарын 30-ны өдөр [Электронный ресурс] // URL: <https://legalinfo.mn>
66. Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай, 1993 оны 12 дугаар сарын 20-ны өдөр [Электронный ресурс] // URL: <https://legalinfo.mn/mn/detail/532>
67. Монгол улсын үндсэн хууль, 1992 оны 1 дүгээр сарын 13-ны өдөр [Электронный ресурс] // URL: <https://legalinfo.mn/mn/detail/367>
68. Орон нутгийн өмчийн эд хөрөнгийг түрээслүүлэх журам нэг. Нийтлэг үндэслэл: Аймгийн ИТХ-ын X хуралдааны 2019 оны 12 дугаар сарын 3-ны өдрийн 79 дүгээр тогтоолын нэгдүгээр хавсралт [Электронный ресурс] // URL: <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=210487>
69. Төрийн өөрийн өмчийн эд хөрөнгө түрээслүүлэх журам: Аймгийн ИТХ-ын Тэргүүлэгчдийн 2014 оны 6 дугаар сарний өдрийн тогтоолын 179-р хавсралт [Электронный ресурс] // URL: <http://103.17.109.33/medias/c71b396e-1da0-48c0-a5a9-8fb5e92175aa.pdf>

III. Законодательство иных государств

70. Гражданский кодекс Китая 中国 民法典, 2020 [Электронный ресурс] // URL: <https://ru.chinajusticeobserver.com/law/topics/civilcode?ysclid=lwnb0chp5l776616389>
71. Гражданский кодекс Республики Беларусь от 07.12.1998 № 218-3 [Электронный ресурс] // URL: <https://pravo.by/document/?guid=11031&p0=hk9800218>
72. Гражданский кодекс Республики Казахстан (Общая часть), принят Верховным Советом Республики Казахстан 27.12.1994 [Электронный ресурс] // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1006061&pos=2350;-55#pos=2350;-55
73. Закон Республики Казахстан от 01.03.2011 № 413-IV «О государственном имуществе» [Электронный ресурс] // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30947363&pos=3;-108#pos=3;-108

74. Закон Республики Беларусь от 04.01.2010 № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» [Электронный ресурс] // URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11000108>

IV. Законопроекты

75. Пояснительная записка к проекту федерального закона № 432137-4 «О внесении изменений в часть третью Гражданского кодекса Российской Федерации (по вопросу о переходе права собственности на выморочное имущество)» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.10.2023).
76. Проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [Электронный ресурс] // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>
77. Крашенинников П.В. Экспертное заключение по проектам федеральных законов «О внесении изменений в часть третью Гражданского кодекса Российской Федерации в части наследования выморочного имущества» и «О внесении изменений в Основы законодательства Российской Федерации о нотариате в части наследования выморочного имущества» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.10.2023).
78. Проект федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (подготовлен Минэкономразвития России) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.12.2023).
79. Пояснительная записка к проекту № 308243-5 федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» [Электронный ресурс] // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/> (дата обращения: 20.03.2024).
80. Пояснительная записка к проекту федерального закона № 554026-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления запрета на создание и осуществление деятельности унитарных предприятий)» [Электронный ресурс] // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/> (дата обращения: 20.03.2024).
81. Пояснительная записка к проекту № 366535-8 федерального закона «О внесении изменений в статьи 3 и 4 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» и Федеральный закон «О защите конкуренции» (о переносе срока вступления в силу запрета на осуществление деятельности унитарных предприятий на конкурентных рынках)» [Электронный ресурс] // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/366535-8?ysclid=lv717numsm448913464>
82. Заключение Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению на проект федерального закона № 366535-8

«О внесении изменений в статьи 3 и 4 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» и Федеральный закон «О защите конкуренции»» (о переносе срока вступления в силу запрета на осуществление деятельности унитарных предприятий на конкурентных рынках) (внесен сенаторами Российской Федерации В.И. Матвиенко, А.В. Кутеповым) [Электронный ресурс] // URL: [https:// sozd.duma.gov.ru/bill/366535-8?ysclid=lv717numsm448913464](https://sozd.duma.gov.ru/bill/366535-8?ysclid=lv717numsm448913464)

V. Судебная практика

83. Постановление Конституционного Суда РФ от 04.12.2023 № 55-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 231 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой городского округа Архангельской области «Город Новодвинск»» // Собрание законодательства РФ. 2023. № 50. Ст. 9137.
84. Постановление Конституционного Суда РФ от 12.05.2020 № 23-П «По делу о проверке конституционности пункта 5 статьи 123.22 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Лысьва-теплоэнерго»» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 20. Ст. 3227.
85. Постановление Конституционного Суда РФ от 08.07.2021 № 33-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 242 и пункта 2 статьи 1083 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Комплекс»» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 29. Ст. 5751.
86. Определение Конституционного Суда РФ от 25.02.2016 № 405-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Агафонова Андрея Георгиевича, Агафоновой Натальи Игоревны и других на нарушение их конституционных прав положением статьи 51 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.09.2023).
87. Определение Конституционного Суда РФ от 09.12.2014 № 2744-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Колодежного Дмитрия Витальевича и Передельского Дмитрия Александровича на нарушение их конституционных прав статьями 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2015. № 2.
88. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.03.2012 № 9-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Звениговский муниципальный район» Республики Марий Эл» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 15. Ст. 1811.

89. Постановление Конституционного Суда РФ от 20.12.2010 № 22-П «По делу о проверке конституционности части 8 статьи 4 и частей 2, 3 и 4 статьи 9 Федерального закона «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой администрации города Благовещенска» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 1.
90. Определение Конституционного Суда РФ от 15.07.2010 № 931-О-О «По жалобе гражданки Андроновой Ольги Олеговны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 39 и 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статьи 13 Закона Санкт-Петербурга «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге», статей 7 и 8 Закона Санкт-Петербурга «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге»» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 2.
91. Определение Конституционного Суда РФ от 04.12.2007 № 828-О-П «По жалобе главы администрации муниципального района «Читинский район» Читинской области на нарушение конституционных прав отдельными положениями части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 2. Ст. 129.
92. Определение Конституционного Суда РФ от 02.11.2006 № 540-О «По запросу Правительства Самарской области о проверке конституционности статьи 1, частей шестой и восьмой статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 50 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 2.
93. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2006 № 8-П «По делу о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании

утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с запросом Правительства Москвы» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 28. Ст. 3117.

94. Определение Конституционного Суда РФ от 04.12.1997 № 139-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Совета Федерации о проверке конституционности Федерального закона «О переводном и простом векселе»» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.05.2023).
95. Определение Верховного Суда РФ от 29.10.2021 № 306-ЭС21-19465 по делу № А12-59287/2015 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.11.2023).
96. Определение Верховного Суда РФ от 25.04.2017 № 303-ЭС17-2876 по делу № А73-654/2016 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.11.2023).
97. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 23.01.2018 № Ф04-5833/2017 по делу № А27-15041/2012 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.11.2023).
98. Определение Верховного Суда РФ от 08.02.2016 № 304-ЭС15-18700 по делу № А45-14815/2014 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.11.2023).
99. Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 09.06.2014 № ВАС-6533/14 по делу № А76-4309/2013 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.03.2024).
100. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 29.12.2022 № Ф08-12417/2022 по делу № А32-51748/2021 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.11.2023).
101. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 09.12.2021 № 307-ЭС21-9712 по делу № А05-3535/2020 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.11.2023).
102. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 13.06.2023 № Ф05-11559/2020 по делу № А40-319077/2018 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.11.2023).
103. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 29.12.2022 № Ф08-12417/2022 по делу № А32-51748/2021 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.11.2023).
104. Решение Арбитражного суда Чукотского автономного округа от 18.04.2022 по делу № А80-476/2021 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.11.2023).

105. Решение Арбитражного суда Чукотского автономного округа от 18.04.2022 по делу № А80-476/2021 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.11.2023).
106. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 21.07.2021 № Ф06-70347/2020 по делу № А12-59287/2015 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.11.2023).
107. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 16.05.2019 № Ф07-4965/2019 по делу № А56-26579/2016 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.11.2023).
108. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 27.07.2017 № Ф06-23002/2017 по делу № А49-14178/2016 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.08.2023).
109. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 23.06.2015 № Ф03-2197/2015 по делу № А73-12147/2014 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.02.2023).
110. Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 05.10.2023 № 11АП-13041/2023 по делу № А49-12429/2022 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 21.11.2023).
111. Решение Арбитражного суда Республики Крым от 23.12.2019 по делу № А83-14189/2019 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 21.11.2023).
112. Кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 27.07.2022 № 88а-11849/2022 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.11.2023).
113. Определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 16.05.2022 № 88-7423/2022 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.11.2023).
114. Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 14.09.2021 № 88-14566/2021 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.02.2023).
115. Определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 03.09.2020 по делу № 88-13619/2020 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.02.2023).
116. Решение Железнодорожного районного суда города Пензы от 01.08.2023 по делу № 2-1281/2023 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.11.2023).
117. Решение Йошкар-Олинского городского суда Республики Марий Эл от 19.06.2023 по делу № 2-3386/2023 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.11.2023).
118. Решение Ачинского городского суда Красноярского края от 13.09.2022 по делу № 2-3467/2022 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.11.2023).
119. Решение Ленинского районного суда города Ижевска от 12.10.2022 по делу № 2-3010/2022 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.11.2023).

120. Решение Сыктывкарского городского суда Республики Коми от 23.06.2017 по делу № 2-5643/2017~М-4420/2017 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.11.2023).
121. Решение Сыктывкарского городского суда Республики Коми от 24.09.2013 по делу № 2-8290/2013~М-7518/2013 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.11.2023).

VI. Диссертации и авторефераты

122. Абидова Ю.М. Правовое регулирование формирования муниципальной собственности в России (историко-правовой анализ): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2006. 21 с.
123. Алтенгова О.Л. Принудительное прекращение права собственности на недвижимое имущество: Дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2012. 211 с.
124. Артюшин С.В. Осуществление права муниципальной собственности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 20 с.
125. Бабичев И.В. Муниципальные юридические конструкции: системно-структурный анализ: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. 55 с.
126. Бадмаева С.Ю. Объекты вещных прав в российском гражданском праве: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 207 с.
127. Блохин П.А. Эволюция фрайбургского городского права в XII – первой половине XIII в.: Автореф. дис. ... ист. наук. М., 2014. 19 с.
128. Винницкий А.В. Публичная собственность: проблемы формирования административно-правовой доктрины: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2013. 60 с.
129. Генералова О.Н. Формирование отношений и прав собственности в интересах муниципального образования: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. Улан-Удэ, 2008. 20 с.
130. Голубцов В.Г. Участие Российской Федерации в имущественных отношениях, регулируемых гражданским законодательством: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. 54 с.
131. Жамбалдорж Жаргалсайхан Монгольское кочевничество: сущность, особенности: Автореф. дис. ... канд. филос. наук. Улан-Удэ, 2013. 26 с.
132. Камышанский А.В. Гражданско-правовое регулирование возникновения и осуществления права муниципальной собственности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2009. 23 с.
133. Капура М.М. Право собственности кооперативов: проблемы теории и практики: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. 42 с.
134. Мулина Н.А. Частная и общественная формы собственности: социально-философский анализ: Автореф. дис. ... канд. филос. наук. Красноярск, 2005. 23 с.
135. Недокушева Л.Н. Муниципальная власть: правовые проблемы теории и практики: Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1999. 24 с.
136. Никиташина Н.А. Юридические предположения в механизме правового регулирования (правовые презумпции и фикции): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Абакан, 2004. 30 с.

137. Пантин Е.В. Правовое обеспечение целевого рационального использования земель сельскохозяйственного назначения: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. 24 с.
138. Полотовская Е.Ю. Гражданско-правовой статус государственных (муниципальных) учреждений: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. 221 с.
139. Румянцев Ф.П. Правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения: вопросы теории и практики: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. 56 с.
140. Чердакова Л.А. Осуществление права собственности муниципальными образованиями: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. 231 с.

VII. Монографии и учебная литература

141. Алексеев С.С. Право собственности. Проблемы теории. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2007. 238 с.
142. Андреев Ю.Н. Собственность и право собственности: цивилистические аспекты: Моногр. М.: Норма, Инфра-М, 2013. 320 с.
143. Андреев Ю. Н. Участие государства в гражданско-правовых отношениях. СПб.: Юридический центр Пресс, 2005. 355 с.
144. Баранов В.М., Поленина С.В. Система права, система законодательства и правовая система. Н. Новгород, 2000. 63 с.
145. Боровская М.А. Генезис муниципальной собственности и становление систем муниципального управления: Моногр.. Таганрог, 2002. 116 с.
146. Венедиктов В.А. Государственная социалистическая собственность. М.; Л.: Изд-ва Акад. наук СССР, 1948. 840 с.
147. Винницкий А.В. Публичная собственность. М.: Статут, 2013. 732 с.
148. Воронин А.Г. Муниципальное хозяйство и управление: проблемы теории и практики. М.: Финансы и статистика, 2002. 175 с.
149. Ельяшевич В.Б. Юридическое лицо, его происхождение и функции в римском частном праве. СПб.: Типолитограф. Шредера, 1910. 488 с.
150. Камышанский В.П. Право собственности: пределы и ограничения / Под науч. ред. П.М. Филиппова. М.: Закон и право; ЮНИТИ-ДАНА, 2000. 303 с.
151. Зинченко С.А. Собственность – свобода – право. Ростов н/Д: Изд-во Ростовского университета, 1995. 160 с.
152. Канаев Ю.Н. Муниципальные образования как субъекты гражданского права: Моногр. М.: Юстицинформ, 2020. 191 с.
153. Козлова Н.В. Понятие и сущность юридического лица. Очерк истории и теории: Учеб. пособие. М.: Статут, 2003. 318 с.
154. Маркова И.В. Управление общим имуществом в многоквартирном доме: проблемы и решения / Под общ. ред. В.Д. Рузановой. М.: Деловой двор, 2010. 168 с.
155. Маттеи У., Суханов Е.А. Основные положения права собственности. М.: Юристъ, 1999. 383 с.
156. Петров Д.В. Право хозяйственного ведения и оперативного управления. СПб.: Юридический центр Пресс, 2002. 361 с.

157. Право муниципальной собственности (цивилистические и социальные аспекты): Моногр. / Ю.Е. Попов, В.А. Рыбаков, В.Н. Соловьев и др. М.: Юрист, 2009. 166 с.
158. Тархов В.А., Рыбаков В.А. Собственность и право собственности. 3-е изд., доп. М.: Юрист, 2007. 276 с.
159. Тихомиров А.В. Режим имущества государственных и муниципальных учреждений. Общая часть: Науч.-практ. пособие. М.: РИГО, ЦНИИОИЗ, 2002. 64 с.
160. Соловьев С.Г. Муниципально-властные институты в местном самоуправлении Российской Федерации. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. 328 с.
161. Суворов Н.С. Об юридических лицах по римскому праву. М.: Статут, 2000. 298 с.
162. Суханов Е.А. Вещное право: Науч.-познават. очерк. М.: Статут, 2017. 560 с.
163. Маттеи У., Суханов Е.А. Основные положения права собственности. М.: Юристъ, 1999. 383 с.
164. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М.: Норма, 2007. 351 с.
165. Engaging the private sector for inclusive urbanization: The Role of Municipally Owned Enterprises: Istanbul International Center for Private Sector in Development. Istanbul, 2009. 23 с.

VIII. Научные статьи

166. Агарков М.М. Правоотношение (гл. XII макета учебника по теории государства и права 1948 г.) // Вестник гражданского права. 2022. № 3. С. 145–181.
167. Андреев Ю.Н. О казне как категории частного (гражданского) и публичного (финансового) права // Налоги. 2012. № 3. С. 29–35.
168. Аникина М.В. Перераспределение собственности как специфический способ формирования муниципальной собственности // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2012. № 6. С. 6–13.
169. Арабули Д.Т. Правовые последствия квалификации судами гражданско-правовых договоров в качестве договоров аренды государственного (муниципального) недвижимого имущества // Хозяйство и право. 2023. № 3. С. 43–53.
170. Арабули Д.Т. Объект социальной инфраструктуры для детей и оценка последствий заключения договора аренды муниципального недвижимого имущества // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2022. № 4. С. 15–18.
171. Басос Е.В. Коммунальная собственность в Российской Федерации // Юридический мир. 2015. № 11. С. 42–46.
172. Блохин П.Д. Спойлерство как частный случай злоупотребления полномочиями // Сравнительное конституционное обозрение. 2021. № 1. С. 47–58.

173. Богданов Е.В. Идеи индивидуализма, коллективизма, капитализма в современном гражданском праве России // Журнал российского права. 2021. № 12. С. 80–97.
174. Болтанова Е.С. Правовое регулирование принудительного отчуждения недвижимого имущества для государственных или муниципальных нужд // Имущественные отношения в РФ. 2015. № 6 (165). С. 6–15.
175. Боровых Ю. Закупки у единственного поставщика в соответствии с Законом № 46-ФЗ. Проблемы, риски и последствия // Прогосзаказ.рф. 2023. № 10. С. 6–15.
176. Бородкин С.В. Новый подход к классификации объектов вещных прав // Журнал российского права. 2018. № 2. С. 50–58.
177. Бурков А. Муниципально-частное партнерство как инструмент развития муниципалитетов // Самоуправление. 2012. № 5. С. 6–7.
178. Бутина И.Н. Бездокументарные ценные бумаги как объекты вещных прав // Юридический мир. 2006. № 9. С. 20–29.
179. Волков В.В. Статус юрлица для органов местной администрации. Вопрос целесообразности // Бюджет. 2013. № 6. С. 87–91.
180. Гаджиев Г.А. Конституционные основы современного права собственности // Журнал российского права. 2006. № 12. С. 30–41.
181. Глазков Е.Л. Муниципальная собственность как комплексный правовой институт // Закон и право. 2007. № 8. С. 83–85.
182. Головизнин А.В. Основания и порядок выкупа культурных ценностей по российскому гражданскому праву // Право и экономика. 2013. № 11. С. 28–31.
183. Гомбожапов А.Д. Социальная организация общины кочевников Монголии в XXI веке: роль родственных связей // Научный диалог. 2021. № 1. С. 211–223.
184. Гончаров И.В. Правовой статус муниципального имущества и право муниципальной собственности в социальном государстве // Образование и право. 2020. № 7. С. 158–163.
185. Гончаров В.В. Имущество, находящееся в муниципальной собственности как элемент финансово-экономических основ местного самоуправления в России // Административное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 52–54.
186. Гурьева С.Р. Обеспечение конкуренции при заключении государственных контрактов // Вестник Российской правовой академии. 2023. № 3. С. 136–146.
187. Дементьев А.Н. Теории местного самоуправления и их современные интерпретации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 4. С. 18–24.
188. Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Функционально-правовые ориентиры местного самоуправления: теоретический аспект // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 5. С. 94–115.
189. Дитяковский М.Ю. Обязательность передачи органам местного самоуправления материальных ресурсов и финансовых средств, необходимых

- для осуществления отдельных государственных полномочий // Омский научный вестник. 2007. № 5 (59). С. 61–65.
190. Дойников И.В. Правовой статус сельскохозяйственных товаропроизводителей в Израиле // Образование и право. 2022. № 4. С. 146–150.
191. Дойников И.В. Публичная собственность – основа экономики страны // Правовое регулирование деятельности хозяйствующего субъекта: Мат-лы Междунар. науч.-практ. конф. «Проблемы развития предприятий: теория и практика». 10–12 октября 2002 г. Ч. III. Самара, 2002. С. 52–57.
192. Дубская О.С., Стрельченко Е.А. Муниципальное хозяйство: особенности, структура и модели // Terra economicus. 2011. Т. 9. № 3. Ч. 2. С. 65–68.
193. Дубская О.С. Институт муниципально-частного партнерства как инструмент совершенствования использования муниципальной собственности в коллективных интересах // Terra economicus. 2011. Т. 9. № 4. Ч. 2. С. 25–28.
194. Евсегнеев В.А. Собственность на землю в фокусе интересов // Журнал российского права. 2004. № 8. С. 69–79.
195. Землякова Г.Л. Проблемы применения законодательства о приватизации земель сельскохозяйственного назначения // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2023. № 3. С. 88–99.
196. Изотов А. Муниципально-частное партнерства как путь развития муниципальных образований // Российская муниципальная практика. 2017. № 1. С. 20–23.
197. Кабанова И.Е. Правовые основы и практика реализации муниципально-частного партнерства // Юрист. 2018. № 4. С. 11–14.
198. Кабанова И.Е. Межмуниципальное сотрудничество как способ управления муниципальной собственностью: пути преодоления законодательных коллизий // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2018. № 2. С. 90–96.
199. Карасева М.В. Деньги - объект имущественных финансовых правоотношений // Законодательство и экономика. 2006. № 11. С. 54–60.
200. Кирилова Н.А. Учреждения как субъекты оказания государственных и муниципальных услуг // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 12. С. 61–65.
201. Кожевина Е.В. Ответственность государства по долгам наследодателя при наследовании выморочного имущества // Семейное и жилищное право. 2011. № 4. С. 28–30.
202. Кожевников О.А. Участие населения в принятии и реализации программных документов муниципальных образований // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 9. С. 60–64.
203. Крылова Е.Б. Гражданская правосубъектность публично-правовых образований в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 11. 27 с.
204. Курячая М.М. Местное сообщество как основа объединения граждан // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 4. С. 29–33.

205. Леонтьев К.Б. Возможна ли купля-продажа авторских прав? // ИС. Авторское право и смежные права. 2020. № 6. С. 51–58.
206. Лескова Ю.Г. Право оперативного управления: пределы реализации имущественной самостоятельности учреждения // Вестник Московского университета. Серия 11, Право. 2023. № 3. С. 181–193.
207. Либман А.В. Теоретические аспекты агентской проблемы в корпорации // Вестник СПбГУ. Серия 8. 2005. Вып. 1 (№ 8). С. 123–140.
208. Мадьярова А.В. Обращение с безнадзорными животными – чья сфера ответственности? // Практика муниципального управления. 2013. № 4. С. 105–111.
209. Майборода В.А. Право приватизации сельскохозяйственных угодий // Юрист. 2019. № 9. С. 53–59.
210. Малышева А.В. Основания классификации способов приватизации земельных участков // Право и экономика. 2017. № 11. С. 66–70.
211. Маркварт Э. Особенности создания муниципальных хозяйственных обществ // Местное право. 2011. № 3. С. 21–32.
212. Масляев А.И. Понятие и виды вещных прав // Закон. 2004. № 2. С. 3–7.
213. Модин Н.А. Муниципальная казна как объект муниципальной собственности: сравнительное исследование // Современное право. 2007. № 3. С. 31–35.
214. Модельный закон субъекта Российской Федерации «О разграничении объектов муниципальной собственности между поселениями и муниципальным районом» // Муниципальное право. 2006. № 2 (26). С. 16–26.
215. Мозолин В.П. Гражданское право и хозяйственный механизм // Советское государство и право. 1984. № 5. С. 18–26.
216. Москалев А.В., Бусыгин Л.И. Институциональный статус муниципального образования (организационно-правовые аспекты) // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2010. № 1. С. 4–6.
217. Муратова С.А., Смердина Ю.С. Право оперативного управления и хозяйственного ведения в системе ограниченных вещных прав // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 11. С. 81–84.
218. Новрузова О.Б., Левченко А.И. Эффективность института делегирования отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2021. № 3. С. 10–13.
219. Овчинников И.И. К вопросу о правосубъектности муниципального образования // Актуальные вопросы в права. 2015. С. 111–117.
220. Певницкий С.Г. Право коммунальной собственности в многоквартирных домах // Юрист. 2006. № 2. С. 52–53.
221. Перепелкина Н.В. К вопросу о приватизации имущества в Российской Федерации // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 3. С. 69–81.
222. Переплетчикова А.И. Юридическая фикция как один из способов устранения неопределенности в праве // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2023. № 5. С. 47–52.
223. Поваров Ю.С. Институт согласия на совершение сделки: новеллы гражданского законодательства // Право и экономика. 2013. № 10. С. 4–9.

224. Раздьяконова Е.В. ТОС как субъект права муниципальной собственности в Российской Федерации // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2009. № 3. С. 11–14.
225. Сафарова М.Д. Практика применения института публичных слушаний в градорегулировании // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2015. № 9. С. 21–35.
226. Сенчищев В.И. Изъятие земельных участков должно носить исключительный характер // Закон. 2014. № 2. С. 32–40.
227. Сергеев А.А. Непроданное имущество должника и обязанности органов местного самоуправления в процедуре конкурсного производства // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 1. С. 61–66.
228. Сергеев Д.Б. От древнеримской муниципии – к современному муниципальному образованию. От «прообраза» юридического лица – к юридическому лицу публичного права? // История государства и права. 2013. № 1. С. 7–11.
229. Сергеев Д.Б. Местное сообщество и муниципальное образование как субъекты права муниципальной собственности // Современное право. 2011. № 11. С. 69–71.
230. Сидорова М.Е. Проблемы разграничения предметов ведения и полномочий органов местного самоуправления: доктринальный и нормативный подходы // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 5. С. 31–36.
231. Соломаха Д.В. Участие населения муниципального образования в процессе реализации функций управления местным бюджетом и муниципальным имуществом // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 6. С. 51–54.
232. Суслова С.И. О предоставлении государственного и муниципального жилья по договору коммерческого найма: постановка вопроса // Гражданское право. 2022. № 6. С. 19–22.
233. Суханов Е.А. Проблемы реформирования вещного права // Закон. 2018. № 12. С. 46–52.
234. Суханов Е.А. О юридических лицах публичного права // Вестник гражданского права. 2011. № 2. С. 4–24.
235. Суханов Е.А. О понятии и видах вещных прав в российском гражданском праве // Журнал российского права. 2006. № 12. С. 42–50.
236. Таранова О.А. О теории общественной собственности в марксистской социологии // Социология и право. 2018. № 2 (40). С. 47–52.
237. Тимофеев Н.С. Публично-правовая и гражданско-правовая правосубъектность муниципального образования и его органов // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 10. С. 44–52.
238. Тихонов А.Н. Соглашение о выкупе земельного участка для государственных или муниципальных нужд (природа, стороны, предмет) // Бизнес, Менеджмент и Право. 2018. № 1. С. 65–69.
239. Уваров А.А. Муниципальная собственность: проблемы формирования и управления // Журнал российского права. 1999. № 3–4. С. 29–37.

240. Усков О.Ю. Проблемы гражданской правосубъектности государственных органов и органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2003. № 5. С. 35.
241. Устюкова В.В. Предоставление земельных участков для ведения фермерского хозяйства: новые подходы // Журнал российского права. 2016. № 1. С. 42–46.
242. Феоктистова О.Ю. Некоторые вопросы безвозмездной передачи земель Вооруженных Сил Российской Федерации в собственность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований // Право в Вооруженных Силах. 2015. № 12. С. 20–24.
243. Хорев А.А. О субъектах права муниципальной собственности // Юридический мир. 2003. № 6. С. 4–10.
244. Хорьков В.Н., Курилев Ю.С. Некоторые аспекты правового регулирования организации деятельности приютов для животных: постановка проблемы // Современное право. 2020. № 12. С. 88–96.
245. Цирин А.М. Субъекты права муниципальной собственности в Российской Федерации // Современное право. 2006. № 7. С. 80–84.
246. Чердакова Л.А. Теоретико-правовые основы права муниципальной собственности // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 23. С. 32–34.
247. Шведкова О.В. Участие публичных образований в наследственном правопреемстве // Пробелы в российском законодательстве. 2012. № 6. С. 86–91.
248. Щепачев В.А. Теоретические дискуссии и практика становления местного самоуправления (правовой аспект) // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 4. С. 54–59.
249. Шаломенцева Е.Г. Особенности механизма правового регулирования управления и распоряжения муниципальным имуществом, предназначенным для решения вопросов местного значения // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 3. С. 36–40.
250. Шаломенцева Е.Г. Некоторые аспекты правового регулирования процесса управления муниципальной собственностью // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 8. С. 28–33.
251. Шевченко Е.А. Муниципально-частное партнерство как механизм обеспечения экономического развития муниципальных образований // Вестник АПК Ставрополя. 2012. № 4 (8). С. 96–99.
252. Шереметьева Н.В. Правовые аспекты отказа от права оперативного управления // Российский судья. 2021. № 3. С. 60–64.
253. Шугрина Е.С. Должны ли гидротехнические сооружения находиться в составе муниципального имущества: подходы органов прокуратуры, судов общей юрисдикции и Конституционного Суда Российской Федерации // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2019. № 2. С. 3–8.
254. Шугрина Е.С. Экономическая основа местного самоуправления: правовой анализ // Правоприменение. 2018. № 3. С. 89–109.

255. Черноморец Р.В. Особенности кооперативной формы собственности // Вестник Удмуртского университета. 2012. Вып. 3. Экономика и право. С. 126–132.
256. Яковлев А.Ю. О некоторых проблемах управления акционерными обществами с государственным участием и как их решить // Наука и образование в XXI веке: Сб. науч. тр. по мат-лам Междунар. науч.-практ. конф. Тамбов, 2013. С. 161–162.
257. Яковлев В.Ф., Талапина Э.В. Юридические лица и субъекты публичного права: в поисках правового баланса // Журнал российского права. 2016. № 8. С. 125–140.
258. Ячменев Г.Г. Отлов и содержание безнадзорных домашних животных (бюджетно-правовой аспект) // Информационно-аналитический журнал «Арбитражные споры». 2016. № 3. С. 97–118.
259. Баатар Ч. Төр хувийн хэвшлийн түншлэлийн талаарх онолын зарим асуудалд // Политологи – Politology. 2018. № 16 (489). Х. 46.
260. Daiser P., Wirtz Bernd W. Strategic corporate governance factors for municipally owned companies: an empirical analysis from a municipal perspective // International Review of Administrative Sciences. 2021. Vol. 87(1). P. 135–153.
261. Rising Global Interest in Farmland. World Bank, Washington DC, septembre 2010 [Электронный ресурс] // URL: <https://documents.worldbank.org>
262. Rowe Leo S., Fairlie John A., Maltbie Milo R. etc. J. Municipal Ownership-Discussion // Publications of the American Economic Association. 1906. 3rd Series. Vol. 7. No. 1 (Feb., 1906). P. 144–159.
263. Voorn B., Van Genugten Marieke L., Thiel S. Van The Efficiency and Effectiveness of Municipally Owned Corporations: a Systematic Review // Local Government Studies 43(1):1-22.
264. Woodin T., Crook D. and Carpentier V. Community and mutual ownership [Электронный ресурс] // URL: <https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/1474803/1/community-mutual-ownership-full.pdf>