



4850154

На правах рукописи

ГЛИНКА Владлен Игоревич

**ПРАВОВОЙ РЕЖИМ МУНИЦИПАЛЬНОГО
ИМУЩЕСТВА**

Специальность 12.00.03 – гражданское право;
предпринимательское право; семейное право;
международное частное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

16 ИЮН 2011

Москва - 2011

Работа выполнена на кафедре гражданского права юридического факультета Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Всероссийская государственная налоговая академия Министерства финансов Российской Федерации».

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Ручкина Гульнара Флюровна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Российской Федерации
Губин Евгений Порфирьевич

кандидат юридических наук, доцент
Матвеев Игорь Валентинович

Ведущая организация: **Институт международного права и экономики имени А.С. Грибоедова**

Защита состоится 30 июня 2011 г. в 12 часов 00 минут на заседании диссертационного совета Д. 226.003.02 при Федеральном государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Всероссийская государственная налоговая академия Министерства финансов Российской Федерации» по адресу: 109456, Москва, 4-й Вешняковский пр-д, д. 4; тел. 371-58-38.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Всероссийская государственная налоговая академия Министерства финансов Российской Федерации».

Автореферат разослан «25» мая 2011 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент



Я.А. Ключникова

ОБЩАЯ ХАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Местное самоуправление является одной из демократических основ конституционного строя России, обеспечивающих решение вопросов местного значения, исходя из интересов населения. Реализация интересов и потребностей населения связана с выступлением муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, непосредственно или через конструкции ограниченных вещных прав (хозяйственного ведения и оперативного управления). О значимости участия местного самоуправления в гражданском обороте свидетельствует то, что в России насчитывается 23 907 муниципальных образований и 19 547 муниципальных унитарных предприятий¹.

Законодательство, устанавливающее правовой режим муниципального имущества, постоянно совершенствуется, однако недостаточная теоретическая разработанность проблем, возникающих в этой сфере, приводит к фрагментарному и бессистемному механизму регулирования участия муниципального имущества в гражданском обороте.

Во-первых, нет однозначного мнения о составе имущества, которое может находиться в собственности муниципального образования. Современные реалии указывают на недостаточность имущества местного самоуправления, при которой муниципальное имущество превратилось «в пародию, когда финансовых средств местного самоуправления хватает лишь для обеспечения самих чиновников»².

Во-вторых, коллизия норм, содержащихся в конституционном праве, гражданском праве и административном праве, препятствует определению

¹ Данные представлены Федеральной службой государственной статистики на 1 января 2010 г. // <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/>

² В обществе Дмитрия Медведева // Рос. газ. 2008. 23 января.

субъекта, обладающего правом собственности на муниципальное имущество.

В-третьих, законодатель, допустив муниципальные образования к участию в гражданских правоотношениях, не определил их гражданскую правосубъектность, а также объем содержания их гражданской правоспособности.

В-четвертых, не разрешена проблема представительства муниципальных образований органами местного самоуправления, их правомочий в отношении муниципального имущества. Законодатель закрепил за органом местного самоуправления статус юридического лица, что противоречит как сущности данных субъектов, так и правилам их создания, реорганизации и ликвидации.

В-пятых, законодательство, регулирующее вопросы приватизации и иного распоряжения муниципальным имуществом, не пресекает возможность создания условий для проявления коррупции.

Между тем участие муниципальных образований в гражданском обороте способствует выполнению поставленных перед ними задач местного значения, из чего возникает необходимость совершенствования гражданского законодательства, устанавливающего правовой режим муниципального имущества.

Степень научной разработанности темы исследования. Теоретическую основу диссертационного исследования составляют труды советских и российских специалистов по теории права, по конституционному праву, муниципальному праву, гражданскому праву и предпринимательскому праву: Н.Г. Александрова, С.С. Алексеева, О.А. Беляевой, Н.С. Бондаря, М.И. Брагинского, С.Н. Братуся, Я.Р. Веберс, В.В. Витрянского, В.В. Залесского, О.С. Иоффе, О.А. Красавчикова, Е.И. Козлова, В.П. Павлова, Б.И. Пугинского, В.И. Синайского, О.Н. Садикова, Е.А. Суханова, Ю.К. Толстого, Г.Ф. Шершеневича.

Автором анализировались труды Я.Р. Веберс, В.В. Залесского, А.А. Иванова, О.А. Красавчикова, О.Е. Кутафина, Б.И. Пугинского, Г.Ф. Ручкиной, В.И.Синайского, А.А. Слугина, Р.О. Халфиной, которые позволили раскрыть особенности гражданской правосубъектности публично-правовых образований.

Научные труды и публикации В.К.Андреева, Е.М. Андреевой, С.В. Артюшина, О.В.Берга, Т.В. Дерюгиной, И.В. Захарова, А.Н. Кокотова, Е.И. Колюшина, А.Н. Лабыгина, Н.А. Модина, И.А.Огневой, В.В. Попова, С.Б. Селецкой, С.Е. Смыслова, Н.С. Тимофеева, М.В. Чеишвили, Е.Г.Шаломенцевой, Е.С. Шугриной расширили представление о гражданско-правовом положении местного самоуправления, об особом режиме обращения муниципального имущества и о гражданско-правовой ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами.

Наиболее полно вопросы приватизации имущества муниципальных образований освещались в работах Д.В. Егорова, Н.А. Емелькина и В.И. Васильева.

В то же время в науке гражданского права нет однозначного мнения о том, какой правоспособностью обладают муниципальные образования, существует ли необходимость в такой организационно-правовой форме юридического лица, как унитарное предприятие, отсутствует определенность в установлении собственника муниципального имущества и в его составе.

Цель диссертационного исследования состоит в разработке теоретических положений и практических рекомендаций, направленных на совершенствование гражданского законодательства, устанавливающего правовой режим муниципального имущества.

Указанная цель предопределила постановку и решение следующих **задач исследования:**

- изучить особенности, характерные для движимого и недвижимого муниципального имущества при его формировании и государственной регистрации;

- исследовать предпосылки возникновения и эволюции имущественных прав муниципальных образований как самостоятельных субъектов гражданского права, а также тенденции, характерные для владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом в гражданском обороте;

- выявить специфику гражданской правосубъектности муниципального образования, отличающие ее от иных участников гражданско-правовых отношений, и обосновать авторское определение гражданской правосубъектности муниципального образования;

- исследовать формы и методы государственного регулирования участия органов местного самоуправления и иных лиц, наделенных правом владения и пользования муниципальным имуществом, с учетом особой социальной значимости хозяйственной деятельности данных субъектов для государства;

- проанализировать специфику правового положения органа местного самоуправления как некоммерческой организации (учреждения), а также выявить особенности ее государственной регистрации;

- изучить основные теоретические и практические проблемы, связанные с приватизацией муниципального имущества, выявить особенности правового регулирования ее проведения, для создания правового механизма по ее совершенствованию;

- проанализировать особенности гражданско-правовой ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами с учетом возможного изменения законодательства, устанавливающего субсидиарную ответственность должностных лиц местного самоуправления и муниципального образования.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие по поводу муниципального имущества.

Предметом диссертационного исследования выступают нормы действующего законодательства, устанавливающие правовой режим муниципального имущества, а также правоприменительная практика.

Методологической основой исследования является система философских знаний, определяющая основные требования к научным теориям, к сущности, структуре и сфере применения различных методов познания социально-правовых явлений в диалектическом единстве социального содержания и юридической формы.

В основе диссертационного исследования лежит комплекс общенаучных, частных и специальных методологических принципов познания социально-правовых явлений, которые конкретизируются в виде таких методов, как историко-правовой, сравнительно-правовой, системный, логический, структурно-правовой, прогностический и др.

Исходным методологическим способом диссертационного исследования выступал диалектический метод, обосновывающий взаимосвязь и взаимообусловленность всех социально-экономических процессов, в том числе протекающих при формировании муниципального имущества и его закреплении за муниципальными образованиями, а также при участии муниципального имущества в гражданском обороте.

Сочетание сравнительно-правового и историко-правового методов дало возможность выявить специфику возрождения в Российской Федерации в конкретных исторических условиях местного самоуправления не только как обязательного политико-правового института любого демократического государства, но и как необходимой финансово-экономической составляющей системы рыночных отношений в стране.

Использование системного метода дало автору возможность определить статус и место органов местного управления в существующей

системе коммерческих и некоммерческих юридических лиц, функционирующих в Российской Федерации.

Рассмотрение экономической деятельности муниципальных образований с позиции системного анализа способствовало определению общих системных качеств данных субъектов экономического оборота.

На основе прогностического подхода определены тенденции развития исследуемых отношений, выявлена вероятность изменения законодательства, связанная с предоставлением муниципальным образованиям большей самостоятельности по управлению и распоряжению принадлежащим им на праве собственности имуществом.

Нормативную базу исследования составили Конституция Российской Федерации, международно-правовые акты, Гражданский кодекс Российской Федерации, федеральные законы, и прежде всего Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, уставы и нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, нормативные акты и решения органов местного самоуправления.

Эмпирической основой исследования послужили материалы правоприменительной практики федеральных органов исполнительной власти, государственных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также материалы судебной практики (постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, решения арбитражных судов и судов общей юрисдикции).

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что оно является одной из первых работ, посвященных системному исследованию правового режима муниципального имущества, после

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

вступления в силу в полном объеме с 1 января 2009 г. Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Выявлены сущность и содержание правового режима муниципального имущества.

Предложено авторское определение правового режима муниципального имущества.

Обоснована не присущая иным субъектам гражданского права гражданская правосубъектность муниципального образования, проявляющаяся в порядке их создания, назначения, функционирования, прекращения деятельности, порядке управления. Предложено определение правосубъектности муниципального образования.

Обосновано несоответствие органа местного самоуправления такой организационно-правовой форме, как учреждение.

Исходя из целевого назначения муниципального имущества, необходимого местному самоуправлению для осуществления возложенных на него функций, предложено запретить его приватизацию.

В исследовании выявлен ряд положений действующего законодательства, устанавливающего правовой режим муниципального имущества, которые не соответствуют иным нормативным правовым актам, в связи с чем автором предложены изменения и дополнения законодательства, устраняющие двусмысленность и неоднозначность отдельных правовых норм, а также раскрывающих содержание исследуемых явлений.

Научная новизна диссертационного исследования состоит также в сформулированных автором теоретических и практических положениях, выносимых на защиту.

Положения, выносимые на защиту:

1. Для создания эффективного правового механизма управления и распоряжения муниципальной собственностью, а также в целях выявления

подлинной сущности правового режима муниципального имущества предлагается его авторское определение: *правовой режим муниципального имущества представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих участие муниципального имущества в гражданском обороте и его переход от муниципального образования в собственность иных лиц, а также права, обязанности, дозволения, предписания и запреты для всех лиц в отношении муниципального имущества.*

2. Доказано, что закрытый перечень имущества, которое может находиться в собственности муниципального образования, закрепленный Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», должен носить не императивно закрытый, а рекомендательный характер. В связи с этим предложено обязать муниципальные образования передавать все имущество, находящееся в их собственности, но не входящее в обозначенный перечень, в доверительное управление, хозяйственное ведение или оперативное управление вместо репрофилирования, приватизации или безвозмездной передаче его в собственность Российской Федерации или субъектов Российской Федерации.

3. Установлено, что коммерческие организации и индивидуальные предприниматели не могут предоставлять в полном объеме общественные услуги экономического и социального содержания. В связи с этим предложено законодательно обязать субъекты Российской Федерации по требованию муниципальных образований безвозмездно передавать в муниципальную собственность заявленное имущество, которое необходимо для самостоятельного оказания населению непредоставленных услуг.

4. Установлено, что муниципальное имущество, указанное в ст. 50 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и необходимое для осуществления возложенных на местное самоуправление функций, может находиться исключительно в собственности муниципального образования.

Исходя из целевого назначения указанного имущества и для сохранения имущественной самостоятельности муниципального образования, предложено законодательно запретить его приватизацию.

5. Предложено авторское определение гражданской правосубъектности муниципальных образований, под которой понимается *установленная и разрешенная нормативными правовыми актами Российской Федерации юридическая способность муниципального образования осуществлять любые, не противоречащие федеральному закону, гражданско-правовые действия, необходимые для решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, проживающего на территории муниципального образования, а также способность нести установленную законодательством ответственность.*

Данное определение позволяет установить различие между гражданской правосубъектностью муниципальных образований и правосубъектностью юридических лиц, заключающееся: в порядке создания, реорганизации и ликвидации; правилах участия в гражданском обороте; целях и задачах создания и деятельности; свободе распоряжения имуществом.

6. Обосновано, что особенности правового положения органов местного самоуправления не допускают возможности признания их юридическими лицами. В целях единообразного понимания правового положения органов местного самоуправления в гражданском обороте предложено не рассматривать их в качестве учреждений при их вступлении в гражданско-правовые отношения, признав за ними статус органа публичной власти.

7. Выявлено, что в случае противоправного поведения в гражданских правоотношениях должностных лиц органов местного самоуправления имущественные санкции применяются непосредственно к муниципальным образованиям, при этом возможность регрессного иска к правонарушителям

законодательством не предусмотрена, что нарушает права муниципальных образований.

В связи с этим предложено предоставить лицам, которым был причинен вред, право обращаться в суд с иском о возмещении вреда непосредственно к должностным лицам, причинившим вред, при этом муниципальное образование должно нести субсидиарную (дополнительную) ответственность.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования. Содержащийся в работе теоретический материал, аналитические разработки представляют интерес для дальнейших научных исследований проблем правового регулирования режима публичного имущества в целом и муниципального имущества в частности.

Обоснован комплексный подход к исследованию правового положения муниципальных образований, выступающих в гражданском обороте опосредовано, через органы местного самоуправления, функционирующие по воле законодателя в несвойственной им организационно-правовой форме – юридических лиц (учреждений).

Результаты диссертационной работы расширяют теоретические представления о муниципальном образовании как собственнике муниципального имущества и способствуют совершенствованию правового регулирования отношений с его участием.

Представленное исследование позволит устранить противоречивые нормы, определяющие правовое положение органов местного самоуправления в отношениях, регулируемых гражданским законодательством.

Практическая ценность работы проявляется в прикладном характере предложенных рекомендаций, внедрение которых позволит привести в соответствие с доктриной гражданского права участие муниципального имущества в гражданском обороте. Предложенные рекомендации могут быть использованы также в законотворческой деятельности при разработке

проектов федеральных законов, связанных с продолжающейся реформой местного самоуправления.

Содержащийся в работе теоретический материал, аналитические разработки представляют интерес для научных исследований проблем правового положения муниципальных образований и их органов как субъектов гражданского оборота, а также вопросов, связанных с правом муниципальных образований самостоятельно, в свою выгоду, независимо от иных публично-правовых образований, распоряжаться муниципальным имуществом.

Достоверность и научная обоснованность результатов исследования обеспечивается их комплексным характером, большим объемом научных источников по российскому конституционному, муниципальному и гражданскому праву, в том числе научной периодики, правоприменительной практики, а также в создавшейся экономической ситуации в условиях глобального кризиса, в полной мере раскрывшего пробелы в действующем законодательстве.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена на кафедре гражданского права юридического факультета Всероссийской государственной налоговой академии Министерства финансов Российской Федерации, где она прошла рецензирование и обсуждение.

Основные идеи и выводы диссертационного исследования нашли свое отражение в восьми опубликованных научных статьях автора и материалах III ежегодной межвузовской научно-практической конференции «Актуальные проблемы гражданского и предпринимательского права» (Москва, ВГНА Минфина России, 2010).

Некоторые положения диссертационного исследования внедрены в учебный процесс кафедры гражданского права Московской гуманитарно-технической академии при подготовке учебных программ по дисциплинам «Гражданское право» и «Предпринимательское право».

Объем и структура работы. Цель и задачи диссертационного исследования обусловили структуру работы, которая состоит из введения, двух глав, шести параграфов, заключения и списка использованной литературы.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность выбранной темы, устанавливаются объект, предмет, цель, основные задачи, анализируется степень научной разработанности, излагается методологическая база, нормативные и теоретические основы исследования, его новизна, а также теоретическая и практическая значимость полученных результатов. Приводятся сведения об апробации и внедрении научных результатов. Формулируются положения, выносимые на защиту.

В первой главе «Муниципальные образования как собственники муниципального имущества» дается характеристика муниципального образования как субъекта, обладающего правом владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом, анализируется природа его гражданской правосубъектности, устанавливается особенность гражданско-правовой ответственности.

Первый параграф «Понятие и содержание гражданской правосубъектности муниципальных образований» посвящен исследованию гражданской правосубъектности муниципального образования и органов местного самоуправления.

В ходе исследования правовой природы участия публично-правовых образований в гражданско-правовых отношениях установлено, что правоспособность муниципальных образований отличается от правоспособности юридических лиц по своей сути, так как муниципальное образование не создается исключительно для участия в гражданско-правовых отношениях и соответственно гражданская правоспособность

муниципального образования носит вспомогательный по отношению к публичной правоспособности характер. В отличие от юридических лиц, муниципальные образования создаются, функционируют и упраздняются на основании норм не гражданского, а публичного (конституционного, административного и муниципального) права.

Автор отмечает, что муниципальные образования могут приобретать только те гражданские права и нести только те обязанности, которые соответствуют их целям, указанным в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и в учредительных документах – законе субъекта Российской Федерации, учреждающего муниципальное образование, и уставе.

Исходя из этого, автор делает вывод: муниципальные образования и их органы приобретают самостоятельную, отличную от других участников гражданско-правовых отношений правоспособность – «специально-исключительную», которая дает право муниципальному образованию участвовать в гражданском обороте, посредством владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом, в интересах неограниченного круга лиц, проживающих на его территории и вступать в гражданско-правовые отношения для решения всех установленных федеральным законом вопросов местного значения, исходя, опять же, из интересов всего населения, проживающего на указанной территории.

Исследуя правовую природу органов местного самоуправления, автор делает вывод о невозможности применения к ним организационно-правовой формы учреждения, без учета их специфики как органов публично-правовых образований.

Во втором параграфе «Особенности осуществления муниципальными образованиями прав на муниципальное имущество» исследуются положения о правовой природе владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом.

Осуществляя имущественные права, органы и должностные лица

местного самоуправления управляют муниципальной собственностью в целях максимального обеспечения социально значимыми услугами населения муниципального образования.

Данная деятельность осуществляется в форме принятия нормативно-правовых актов, организации их осуществления и контроля за их исполнением. Субъекты, реализующие право владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом, действуют в публичном интересе, установленном их предметами ведения, компетенцией и полномочиями, т.е. вопросы местного значения выступают целевым пределом осуществления права муниципальной собственности. При этом для недопущения злоупотреблений в области гражданско-правовых отношений законодатель устанавливает ограничения осуществления права муниципальной собственности.

Анализ законодательства показал, что управление муниципальной собственностью носит системный характер и важнейшими элементами данной деятельности являются: управление деятельностью муниципальных организаций; управление комплексом недвижимого имущества, принадлежащего на праве собственности муниципальному образованию; развитие на территории муниципального образования сферы услуг; участие (в формах, разрешенных государством) в рыночном обороте, гражданско-правовых отношениях.

Рассмотрены особенности правового регулирования гражданско-правовых сделок с муниципальным имуществом, заключаемых органами местного самоуправления и уполномоченными лицами.

Наиболее подробно автором анализировались такие договоры, как муниципальный заказ (совокупность заключенных муниципальных контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг за счет средств местного бюджета); договор доверительного управления, способствующий введению в хозяйственный оборот значительного объема муниципального имущества, для более выгодного и эффективного его

использования, так как право работать с этим имуществом предоставляется специализированным организациям – банкам, инвестиционным компаниям и другим юридическим лицам, профессионально работающим на рынке; договор концессии, посредством которого возможно создавать за счет концессионера объекты коммунальной инфраструктуры, которые в дальнейшем будут эффективно эксплуатироваться, повышая качество работ и услуг, предоставляемых потребителю.

В третьем параграфе «Особенности гражданско-правовой ответственности муниципальных образований» проанализирован порядок наступления гражданско-правовой ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами.

Автор отмечает, что гражданско-правовая природа ответственности органов местного самоуправления неоднородна и дифференцируется на отдельные виды по различным основаниям.

Указывается, что, несмотря на то, что законодатель разделяет причинителей вреда на органы местного самоуправления и должностных лиц, следует учитывать, что, будучи искусственными субъектами права, органы местного самоуправления проявляют себя в этих правоотношениях через действия формирующих их физических лиц. В итоге противоправные действия (бездействие) совершают должностные лица. Однако к ответственности могут быть привлечены только органы местного самоуправления, вследствие того, что должностные лица не являются субъектами гражданского права.

Исследование показало, что при наступлении гражданско-правовой ответственности властное публично-правовое образование, веления которого обязательны для исполнения всеми физическими и юридическими лицами на обозначенной муниципальной территории, в конкретном правоотношении трансформируется в должника, а пострадавший подвластный субъект – соответственно в кредитора.

Особенностью гражданско-правовой ответственности муниципальных образований является их имущественная ответственность, которую они несут за действия или бездействие должностных лиц местного самоуправления, при этом взыскание обращается на казну муниципального образования, входящую в состав муниципальной собственности – экономической основы местного самоуправления. Тем самым ущемляются законные интересы населения, так как сокращаются средства, необходимые для решения вопросов местного значения.

Автор предлагает в целях защиты граждан и юридических лиц от неправомερных или недобросовестных действий муниципальных чиновников возмещать вред, причиненный ими, за счет его причинителей, а муниципальное образование должно при этом нести субсидиарную (дополнительную) ответственность.

Для этого необходимо наделять физические и юридические лица правом обращения в суд с иском о возмещении вреда непосредственно к виновным лицам.

Вторая глава «Участие муниципального имущества в гражданском обороте» посвящена анализу правового режима формирования, использования и отчуждения муниципального имущества при решении вопросов местного значения.

В первом параграфе «Правовое регулирование формирования муниципального имущества» устанавливается, какие виды имущества и в каком объеме могут принадлежать местному самоуправлению на праве собственности, а также насколько ограничена возможность муниципальных образований своей волей определять состав имущества, который необходим им для осуществления своих функций.

Проанализированы порядок и условия закрепления за муниципальными образованиями имущества.

Автор указывает на первичное негативное влияние коммерциализации и приватизации государственного имущества на формировании

муниципального имущества, а также на недостаточность организационно-информационного обеспечения органов местного самоуправления в отношении количества и качества муниципальных ресурсов.

Отмечается, что до сих пор нормативно не закреплен порядок передачи в собственность муниципального образования непригодного для эксплуатации имущества или имущества, срочно требующего капитального ремонта, а также порядок возмещения местным бюджетам дополнительных расходов, связанных с принятием данного имущества.

Исследование показывает, что законодатель, принимая Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», не учел объективное имущественное положение многих муниципальных образований, в которых единственным внебюджетным источником поступления средств является возможность использования имущества, не попавшего в разрешенный перечень имущества, которое может находиться в собственности местного самоуправления.

В целях обеспечения имущественной самостоятельности муниципальных образований автор предлагает изменить создавшееся положение таким образом, чтобы указанный перечень не был императивно закрытым, а имел бы рекомендательный характер.

Помимо этого, необходимо дать возможность муниципальным образованиям передавать имущество, находящееся у них в собственности, но не входящее в указанный перечень, в доверительное управление, хозяйственное ведение или оперативное управление, а не приватизировать его или безвозмездно передавать Российской Федерации или субъектам Российской Федерации.

Особенности возникновения, осуществления и прекращения права муниципальной собственности, а также порядок учета муниципального имущества должны быть установлены в специальном федеральном законе, издание которого предусмотрено ч. 6 ст. 50 Федерального закона «Об общих

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который до сих пор не принят.

Второй параграф «Участие муниципального имущества в решении вопросов местного значения» позволяет проанализировать правовые нормы, регулирующие участие муниципального имущества в гражданском обороте.

Автор отмечает, что муниципальная собственность служит экономической основой решения населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения.

В ходе изучения действующего законодательства и анализа научных исследований установлено, что органы местного самоуправления и опосредованно жители осуществляют лишь права собственника от имени муниципального образования, но собственниками не являются. Исходя из этого, автор утверждает, что единственным легитимным субъектом права муниципальной собственности является исключительно муниципальное образование.

Исследование показало, что унитарные предприятия не способны в обычных условиях конкурировать с иными коммерческими организациями и индивидуальными предпринимателями, т.е. они как являлись аутсайдерами в рыночных отношениях, так ими и остаются. Даже вливание в них значительных бюджетных средств не приводит к качественным изменениям. Соответственно, для решения создавшейся проблемы необходим иной подход, гарантирующий эффективное функционирование публичной собственности.

Исследование показало, что для установления оптимального равновесия между потребностями населения и возможностями инновационного, социально ориентированного развития механизма эксплуатации муниципального имущества, особенно в моногородах, необходима разработка нового, научно-обоснованного подхода к развитию

института унитарных муниципальных предприятий с целью получения наибольшего экономического эффекта от их деятельности.

Для реализации отдельных полномочий органов местного самоуправления в определенных областях социальной и экономической деятельности, муниципальные образования могут создавать учреждения или автономные учреждения.

Автор отмечает, что автономное учреждение финансируется не столько из бюджета, сколько само обеспечивает себя средствами. Местное самоуправление должно только обеспечить автономное учреждение определенным количеством имущества, а последнее в дальнейшем, обеспечит себя самостоятельно.

Исходя из этого, автором делается вывод, что муниципальные образования должны быть заинтересованы в учреждении автономных, а не муниципальных учреждений, так как это позволит им снизить свои пределы ответственности по обязательствам учреждений, а также сократить расходы на их содержание.

Третий параграф «Правовое регулирование отчуждения муниципального имущества и его обоснованность на современном этапе социально-экономического развития Российской Федерации» посвящен исследованию законодательства, регулирующего одну из особых, присущих только публично-правовым образованиям, форм распоряжения имуществом путем его возмездного перехода в собственность граждан и юридических лиц.

Анализ законодательства, регулирующего право собственности местного самоуправления, указывает на необходимость изменения положений, закрепляющих возможность отчуждения муниципального имущества. Философско-правовая концепция развития такого юридического и экономического явления, как приватизация, должна предусматривать позитивное качественное изменение экономической и социальной составляющей приватизированного имущества. Отчуждая публичное

имущество в собственность юридических и физических лиц, государству, необходимо, в первую очередь, закрепить положение, которое обязывало бы нового собственника использовать его с не меньшей, чем прежде социальной, и экономической эффективностью. Соответственно приватизационные нормы должны императивно устанавливать режим эффективности переданного имущества.

Исследование показало, что, если приватизируемое муниципальное предприятие имеет большое социально-экономическое значение для муниципального образования и его населения, целесообразно сохранить контроль за ним со стороны органов местного самоуправления. Если ранее такая возможность была законодательно закреплена за счет специального права на участие в управлении приватизированным акционерным обществом (золотая акция), то в настоящее время для этого необходимо преобразовать предприятие в открытое акционерное общество, продав частным собственникам определенную часть акций, а оставшийся пакет акций сохранить в собственности муниципального образования.

Учитывая, что согласно ст. 50 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в собственности местного самоуправления после 1 января 2009 г. должно остаться только то имущество, которое необходимо муниципальным образованиям для решения вопросов местного значения, а также, принимая во внимание общественный характер муниципальной собственности, ее целевое назначение и необходимость сохранения имущественной самостоятельности местного самоуправления, автором предложено приватизацию муниципального имущества законодательно запретить.

В заключении подведены итоги диссертационного исследования, обозначены основные проблемы действующего законодательства, определяющего правовой режим муниципального имущества, сформулированы основные теоретические выводы и практические рекомендации.

Анализ правового положения муниципальных образований и органов местного самоуправления выявил особенности их гражданской правосубъектности, которая не совпадает с правосубъектностью юридических лиц.

В исследовании сделан вывод о том, что органы местного самоуправления, вопреки воле законодателя, имеют отличную от иных юридических лиц правовую конструкцию и не могут, участвуя в гражданских правоотношениях, рассматриваться как юридические лица.

Исследование выявило недостатки не только в отдельных нормах законодательства, регулирующих отношения по владению, пользованию и распоряжению муниципальным имуществом, но и в самой концепции развития местного самоуправления, которая в полной мере не отвечает интересам населения страны и улучшению жизни граждан, а также не способствует развитию рыночных отношений в Российской Федерации.

Только раскрыв потенциальные возможности права через взаимодействие, взаимосвязи и взаимообусловленность правовых норм в рамках осуществления регуляции гражданских правовых отношений, возникающих по поводу муниципального имущества, местное самоуправление сможет выполнить поставленные перед ним задачи.

Основные положения диссертации отражены в восьми научных публикациях общим объемом – 3,9 п.л.

Научные статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных перечнем ВАК:

1. Глинка В.И. Специально-исключительная правоспособность органов местного самоуправления // Юридический мир. - 2009. - № 2. - 0,4 п.л.

2. Глинка В.И. Проблемы определения гражданской правосубъектности муниципальных образований // Адвокатская практика. - 2009. - № 2. - 0,4 п.л.

3. Глинка В.И. Определение собственника муниципального имущества // Юридический мир. - 2009. - № 4. - 0,4 п.л.

4. Глинка В.И. К вопросу о муниципальной собственности // Конституционное и муниципальное право. - 2009. - № 17. - 0,4 п.л.

Научные статьи, опубликованные в иных изданиях:

5. Глинка В.И. Особенности гражданско-правовой ответственности муниципальных образований // Сборник статей студентов, аспирантов и соискателей. Выпуск № 2 / Под ред. проф. Г.Ф. Ручкиной. - М.: Издательство ВГНА Минфина России. - 2009. - 0,6 п.л.

6. Глинка В.И. К вопросу о приватизации муниципальной собственности // Сборник межвузовской научно-практической конференции / Под ред. проф. Г.Ф. Ручкиной. - М.: Издательство ВГНА Минфина России. - 2009. - 0,6 п.л.

7. Глинка В.И. К вопросу о муниципальных унитарных предприятиях // Сборник МГТА. – 2011. - № 1. – 0,6 п.л.

8. Глинка В.И. Правовая природа муниципального контракта // Сборник III ежегодной межвузовской научно-практической конференции / Под ред. проф. Г.Ф. Ручкиной. - М.: Издательство ВГНА Минфина России. - 2011. - 0,6 п.л.

Отпечатано в ООО «Компания Спутник+»
ИД № 1-00007 от 26.09.2000 г.
Подписано в печать 23.05.2011
Тираж 130 экз. Усл. п.л. 1,5
Печать авторефератов (495)730-47-74, 778-45-60