

На правах рукописи

КАМЫШАНСКИЙ АНДРЕЙ ВЛАДИМИРОВИЧ

**ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И
ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВА
МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ**

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

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Краснодар 2009

Работа выполнена на кафедре гражданского права ФГОУ ВПО
«Кубанский государственный аграрный университет»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Цыбуленко Зиновий Иванович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Лукьянцев Александр Анатольевич

кандидат юридических наук, доцент
Коновалов Александр Иванович

Ведущая организация: ***Краснодарский университет МВД России***

Защита состоится 17 июня 2009 г. в 16-00 час. на заседании
объединенного диссертационного совета ДМ-220.038.10 при ФГОУ ВПО
«Кубанский государственный аграрный университет» по адресу: 350044, г.
Краснодар, ул. Калинина, 13, главный учебный корпус.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГОУ ВПО
«Кубанский государственный аграрный университет» по адресу: г.
Краснодар, ул. Калинина, 13.

Автореферат разослан «___» мая 2009 г.

Ученый секретарь
регионального диссертационного совета
доктор юридических наук, профессор



В.П. Камышанский

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В современных условиях задачи, связанные с исследованием отношений муниципальной собственности, являются весьма актуальными для России. В связи с переходом к рыночным отношениям произошло обособление муниципальной собственности как особого вида публичной собственности, имеющего определенные отличия, как от иных форм публичной собственности, так и от частной собственности.

В то время, когда вопросы государственной и частной собственности подробно исследовались в России вплоть до настоящего времени, муниципальная собственность рассматривалась лишь в контексте проблем государственной собственности.

Достижение цели укрепления финансово-экономической и социальной основы местного самоуправления требует научного подхода к исследованию проблем права собственности муниципальных образований, как гарантированной правом возможности муниципалитета развивать собственный экономический потенциал.

Исследование вопросов гражданско-правового регулирования возникновения и осуществления права муниципальной собственности необходимо для установления баланса интересов муниципалитетов, с одной стороны, и государственных собственников: Российской Федерации и субъектов РФ, с другой стороны. В условиях вовлечения муниципального имущества в хозяйственный оборот необходимость в разработке проблем осуществления права муниципальной собственности предопределена потребностями местного самоуправления в обеспечении эффективного использования муниципального имущества.

В этой связи исследование гражданско-правового регулирования возникновения и осуществления права муниципальной собственности представляется актуальным.

Анализ проблем гражданско-правового регулирования возникновения и осуществления права муниципальной собственности позволяет найти оптимальные способы решения сложных вопросов, возникающих как при оформлении возникновения права муниципальной собственности, так и в ходе практической деятельности по передаче муниципального имущества в пользования муниципальных организаций и частных лиц. Целый ряд аспектов рассматриваемой проблемы, требующих специального урегулирования, остаются пока неразработанными.

В настоящее время в теории гражданского права отсутствуют четкие представления о юридической сущности права муниципальной собственности. Не разработанными остаются вопросы общей муниципальной собственности. Требуют дальнейшей проработки вопросы передачи государственного имущества в муниципальную собственность. Перечисленные факты не могли не сказаться отрицательно на правовом регулировании отношений муниципальной собственности.

С учетом изложенного можно констатировать насущную потребность в изучении проблем гражданско-правового регулирования возникновения и осуществления права муниципальной собственности.

Степень разработанности темы. Проблемы права муниципальной собственности неоднократно обсуждались во многих научных трудах юристов и экономистов. Принятие Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» (1991 г.) и начало муниципальной реформы в России послужили дополнительным стимулом решения проблем оптимизации права собственности муниципальных образований и его места среди других форм собственности. Отдельные вопросы осуществления права муниципальной собственности рассматривались в работах В.К. Андреева, В.П. Камышанского, В.Д. Мазаева, В.П. Мозолина, В.А. Рыбакова, А.Я. Рыженкова, Е.А. Суханова, В.А. Тархова, Е.М. Тужиловой-Орданской, Ю.К. Толстого, А.П. Сергеева, К.И. Скловского, А.Е. Черноморца и др. Однако специальных комплексных исследований проблем гражданско-правового регулирования отношений при возникновении и осуществлении права муниципальной собственности с учетом складывающейся правоприменительной практики в новых экономических условиях еще не проводилось. Это обстоятельство свидетельствует о назревшей необходимости осуществить такой анализ, выработав новые доктринальные подходы путей оптимизации способов возникновения и осуществления права муниципальной собственности.

Объектом исследования выступают общественные отношения, связанные с возникновением и осуществлением права муниципальной собственности.

Предметом исследования являются национальное и зарубежное законодательство, а также международное нормативно-правовое регулирование отношений, связанных с возникновением и осуществлением права муниципальной собственности.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью предлагаемого диссертационного исследования является комплексное изучение теоретических и практических проблем правового регулирования и правоприменительной практики по вопросам возникновения и осуществления права собственности муниципальных образований, в том числе, выработка предложений, направленных на совершенствование теории гражданского права о праве муниципальной собственности и предложений по совершенствованию действующего законодательства.

Для достижения указанной цели были поставлены и решены следующие задачи:

- анализ понятия права собственности муниципальных образований, определение содержания этого понятия на основе действующего законодательства и научных теорий в данной области;
- анализ источников правового регулирования осуществления права муниципальной собственности;

- анализ понятия права общей муниципальной собственности, оснований ее возникновения и порядка осуществления;
- изучение проблемных вопросов, связанных с возникновением права муниципальной собственности на бесхозяйное имущество;
- исследование проблемных вопросов осуществления права муниципальной собственности путем передачи имущества на условиях концессии;
- анализ норм гражданского законодательства, регламентирующие передачу муниципального имущества в доверительное управление физическим лицам и частным юридическим лицам;
- выработать предложения по совершенствованию гражданского законодательства, направленные на оптимизацию норм, регламентирующих отношения возникновения и осуществления права муниципальной собственности.

Методологическая основа исследования. Методологической основой исследования являются современные методы познания, разработанные современной наукой и апробированные практикой. В качестве общеметодологической основы диссертации был использован общенаучный (диалектический) метод познания правовых явлений, позволивший рассмотреть проблемы права муниципальной собственности в неразрывной связи с иными формами собственности. Кроме этого были использованы следующие специальные и частнонаучные методы: исторический, системно-структурного анализа, сравнительного правоведения, формально-юридический, структурно-функциональный и прочие.

Теоретическую базу диссертационного исследования составили труды дореволюционных, советских и современных российских и зарубежных ученых: В.К. Андреева, А.В. Венедиктова, С.А. Зинченко, В.П. Камышанского, Н.М. Коршунова, А.В. Малько, Д.И. Мейера, У. Маттеи, В.П. Мозолина, И.А. Покровского, В.А. Рыбакова, А.Я. Рыженкова, К.И. Скловского, Е.А. Суханова, В.А. Тархова, Ю.К. Толстого, А.П. Фокова, З.И. Цыбуленко, А.Е. Черноморца, Ф.И. Шамхалова, Л.В. Щенниковой, Г.Ф. Шершеневича и др., чьи работы посвящены проблемам осуществления права муниципальной собственности.

Нормативную базу исследования составили международно-правовые акты, Конституция Российской Федерации, действующие и отмененные российские законодательные и иные правовые акты: Гражданский Кодекс РФ¹, Земельный кодекс Российской Федерации², Арбитражный процессуальный кодекс РФ³, иные кодексы Российской Федерации,

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. I: Федеральный закон от 21 октября 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. - 1994. - № 32. – Ст. 3301.

² Земельный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. - 2001. - № 44. – Ст. 4147

³ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 24 июля 2002 № 95-ФЗ // СЗ РФ. - 2002. - № 30. - Ст. 3012.

налоговое, бюджетное законодательство Российской Федерации. Некоторые выводы основываются на анализе норм зарубежного законодательства – нормативно-правовых актов государств СНГ и ближнего зарубежья.

Эмпирическую основу исследования составили анализ судебно-арбитражной практики, в частности, практики Высшего Арбитражного Суда РФ, иных арбитражных судов, а также судов общей юрисдикции Российской Федерации, статистические данные, фактический материал, получивший распространение в средствах массовой информации.

Научная новизна исследования заключается в том, что оно представляет собой одну из первых работ в науке гражданского права, в которой возникновение и осуществление права муниципальной собственности составили предмет самостоятельного теоретико-правового исследования, опирающегося на современное российское гражданское право. В диссертации даны понятия права собственности муниципального образования, сформулированы понятие и признаки права общей муниципальной собственности, предложены правила передачи муниципальной собственности в концессию и доверительное управление имуществом.

Научная новизна конкретизируется и выражается также в следующих основных положениях, выносимых на защиту:

1. Право собственности муниципального образования в субъективном смысле представляет собой гарантированную государством и органами местного самоуправления возможность муниципального образования владеть, пользоваться и распоряжаться в пределах предусмотренных законом, принадлежащим ему имуществом в целях удовлетворения жизненно важных потребностей населения муниципального образования, относящихся к вопросам местного значения, а также решения иных вопросов, делегированных органам местного самоуправления федеральными законами.

2. К основополагающим принципам осуществления права собственности муниципального образования относятся: 1) обязательность участия органов местного самоуправления в осуществлении права муниципальной собственности; 2) социальная направленность осуществления права муниципальной собственности; 3) осуществление права муниципальной собственности преимущественно через муниципальные организации и частных лиц; 4) направленность осуществления права муниципальной собственности на максимальное удовлетворение жизненно важных потребностей населения муниципального образования.

3. Для решения общих задач непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения нескольких муниципальных образований, определенное имущество этих муниципальных образований может принадлежать им на праве общей долевой собственности. Под правом общей долевой муниципальной собственности понимается гарантированная государством, органами местного самоуправления возможность владеть,

пользоваться и распоряжаться имуществом, принадлежащим двум и более муниципальным образованиям.

Возникновение общей муниципальной собственности должно осуществляться с учетом местных традиций и исторических особенностей, не противоречить уставным целям муниципальных образований-сособственников и быть направлено на преодоление проблем дефицита бюджетов соответствующих муниципальных образований.

4. Обосновывается необходимость закрепить право общей муниципальной собственности в законодательстве. С этой целью предлагается дополнить часть 5 ст. 50 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» абзацами следующего содержания:

- «Имущество, находящееся в собственности двух и более муниципальных образований, принадлежит им на праве общей муниципальной собственности. В общей муниципальной собственности могут находиться только такие виды имущества, которые предусмотрены частями 2 и 3 настоящей статьи и могут в силу закона принадлежать на праве собственности одновременно всем муниципалитетам-сособственникам.

Общая муниципальная собственность может возникать, если доходная часть бюджета одного муниципального образования не способна в полном объеме обеспечить надлежащее содержание муниципального имущества, либо данное имущество предназначено для обслуживания населения нескольких муниципальных образований».

5. Конкуренция законных интересов муниципального образования и давностного владельца бесхозяйной недвижимостью должна решаться по принципу первенства завладения бесхозяйной недвижимостью. Отказ муниципальному образованию в признании права муниципальной собственности на бесхозяйное имущество по ст. 225 ГК РФ не препятствует приобретению бесхозяйного имущества в муниципальную собственность в силу приобретательной давности, если оно находится на хранении органа местного самоуправления, либо в открытом и непрерывном владении муниципального унитарного предприятия или учреждения.

6. Предлагается ввести в научный оборот понятие «муниципализация». Муниципализация представляет собой предусмотренные законом переход права собственности на имущество, находящееся в государственной собственности, в собственность муниципального образования посредством передачи в муниципальную собственность имущества, находящегося в государственной собственности в порядке разграничения государственной собственности, а также передачи в муниципальную собственность имущества, находящегося в государственной собственности для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также переход в муниципальную собственность объектов, находящихся в собственности физических и юридических лиц.

7. В целях эффективного использования имущества, находящегося в муниципальной собственности предлагается, в случаях предусмотренных законом, предоставить право изымать на основании решения суда по заявлению уполномоченного органа местного самоуправления муниципальное имущество из хозяйственного ведения унитарного предприятия для последующей передачи его иным, в том числе частным лицам в предпринимательских целях, если такое изъятие: 1) ведет к увеличению накопительной стоимости имущества; 2) увеличивает поступления в бюджет муниципального образования доходов от использования имущества частными лицами; 3) обеспечивает публичное использование изымаемого имущества, которое не в полной мере осуществлялось муниципальным унитарным предприятием; 4) не препятствует выполнению унитарным предприятием поставленных перед ним собственником задач и не ведет к прекращению его деятельности.

8. Предлагается рассматривать предметом договора доверительного управления муниципальным имуществом реализацию определенной целевой программы. С этой целью необходимо внести в п. 1 ст. 1016 ГК РФ изменения, дополнив его абзацем следующего содержания: «цель передачи имущества в доверительное управление».

9. Муниципально-частное партнерство позволяет повысить эффективность использования объектов права муниципальной собственности. Под муниципально-частным партнерством следует понимать основанное на договоре сотрудничество муниципального образования с частными коммерческими и некоммерческими организациями, индивидуальными предпринимателями путем передачи в совместное владение и пользование объектов муниципального имущества в целях реализации определенных задач местного самоуправления по удовлетворению жизненно важных потребностей местного населения.

10. Муниципальное концессионное соглашение представляет собой одну из смешанных гражданско-правовых договорных форм муниципально-частного партнерства, условия которого содержат вещно-правовые и обязательственно-правовые элементы. С учетом норм Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» предлагаются три договорные модели муниципальных концессионных соглашений в сфере коммунального обслуживания потребителей с использованием муниципального имущества.

11. Предлагается внести в действующее законодательство следующие изменения и дополнения:

Предлагается предусмотреть в ст. 1013 ГК РФ правило, что в случае, предусмотренном законом, допускается передача в доверительное управление имущества, находящегося в хозяйственном ведении. Предлагается следующая редакция правила ст. 1013 ГК РФ: «в случае, предусмотренном законом, имущество, находящееся в хозяйственном ведении может быть передано в доверительное управление с согласия собственника этого имущества. Управление имуществом, находящимся в

хозяйственном ведении осуществляется в интересах собственника этого имущества и(или) юридического лица, в хозяйственном ведении которого имущество находится». Для имущества, находящегося в оперативном управлении запрет на передачу в доверительное управление необходимо сохранить.

Предлагается внести в ст. 215 ГК РФ и ст. 49 Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» изменения, дополнив их нормой следующего содержания: «муниципальное образование владеет, пользуется и распоряжается принадлежащим ему имуществом в целях удовлетворения потребностей местного населения и в пределах предусмотренных законом».

Предлагается внести изменения в ст. 215 ГК РФ установив, что «виды имущества, которые могут находиться в муниципальной собственности, определяются федеральным законом».

Предлагается внести в Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» изменения, изложив п. 4 ст. 8 в следующей редакции: «В целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения могут быть образованы межмуниципальные объединения, учреждены хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации, создана общая муниципальная собственность в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований. В этих же целях органы местного самоуправления могут заключать договоры и соглашения. Указанные межмуниципальные объединения не могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления».

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что выводы, полученные в ходе научного исследования, развивают и дополняют многие аспекты теоретического обоснования повышения эффективности правового регулирования возникновения и осуществления права муниципальной собственности.

Диссертантом осуществлен анализ содержания понятия право муниципальной собственности и сформулирована авторская дефиниция этой правовой категории; сделаны предложения о необходимых и достаточных условиях возникновения права общей муниципальной собственности; сформулированы предложения по решению проблемы защиты фактического владения муниципального образования бесхозным имуществом; исследованы предусмотренные законодательством способы передачи имущества из государственной в муниципальную собственность и сделаны предложения по их совершенствованию.

Практическая значимость исследования состоит в возможности использования полученных автором результатов в работе по дальнейшему совершенствованию правового регулирования осуществления права муниципальной собственности. Содержащиеся в работе предложения и рекомендации могут быть использованы в ходе законотворческой

деятельности, а также судьями арбитражных судов, практическими работниками органов государственной власти и местного самоуправления. Материалы диссертационного исследования могут представлять определенный интерес также для учебных заведений при изучении курсов «Гражданское право», «Предпринимательское право», «Актуальные проблемы права собственности».

Апробация результатов исследования. Диссертационное исследование выполнено и обсуждено на кафедре гражданского права юридического факультета Кубанского государственного аграрного университета. Основные теоретические выводы и положения работы, а также научно-практические рекомендации опубликованы в одиннадцати научных работах, а также нашли отражение в выступлениях на международных и всероссийских научно-практических конференциях. Результаты исследования были использованы в учебном процессе и практической деятельности.

Структура и содержание работы обусловлены целями и задачами диссертационного исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих параграфы, заключения, библиографического списка использованных нормативных актов и литературы.

2. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность исследуемой темы, определяется предмет и объект, цели и задачи, исследования, определяются его методологические и теоретические основы, формулируется научная новизна, научное и практическое значение результатов исследования, в аннотированном виде излагаются основные положения диссертационного исследования, выносимые на защиту его автором, а также указывается на апробацию результатов исследования.

Первая глава – «Понятие, принципы и виды права собственности муниципального образования» состоит из двух параграфов, посвященных понятию права собственности муниципального образования и исследованию проблемы права общей муниципальной собственности.

В первом параграфе – «Понятие и принципы права собственности муниципального образования» - автором рассматриваются вопросы муниципальной собственности как экономической категории и права собственности муниципального образования, соответственно, в качестве юридического феномена.

В этом параграфе диссертации освещена история становления и развития правового регулирования отношений муниципальной собственности, его специфические особенности и социальная обусловленность. Особенность правового режима муниципального имущества заключается в том, что оно предназначено, прежде всего, для решения вопросов местного значения, перечень которых установлен федеральным законом.

Под правом собственности муниципального образования в субъективном смысле предлагается понимать гарантированную государством и органами местного самоуправления возможность муниципального образования владеть, пользоваться и распоряжаться в пределах предусмотренных законом, принадлежащим ему имуществом в целях удовлетворения жизненно важных потребностей населения муниципального образования, относящихся к вопросам местного значения, а также решения иных вопросов, делегированных органам местного самоуправления федеральными законами.

Государственная гарантированность означает обеспеченность права собственности муниципального образования всей системой правовых средств (правоотношения, правовые нормы, правовые стимулы и ограничения, государственные и гражданско-правовые санкции).

Принадлежность муниципальному образованию имущества, предусмотренного законом, означает, что муниципальное образование может иметь в собственности только то имущество, которое в соответствии с федеральным законом отнесено к муниципальной собственности. Иное имущество должно быть репрофилировано (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждено муниципальным образованием.

Порядок и сроки отчуждения такого имущества устанавливаются федеральным законом.

Осуществление права муниципальной собственности допускается только в целях удовлетворения наиболее важных потребностей населения соответствующей территории, которые невозможно в полной мере обеспечить усилиями отдельно взятого гражданина или даже объединениями граждан.

Выгодоприобретателями муниципальной собственности могут быть жители другого муниципального образования при осуществлении права общей муниципальной собственности на объекты, используемые совместно несколькими муниципальными образованиями.

Предлагается внести в ст. 215 ГК РФ и ст. 49 Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» изменения, дополнив их нормой следующего содержания: «муниципальное образование владеет, пользуется и распоряжается принадлежащим ему имуществом в целях удовлетворения потребностей местного населения и в пределах предусмотренных законом».

Предлагается внести изменения в ст. 215 ГК РФ установив, что «виды имущества, которые могут находиться в муниципальной собственности, определяются федеральным законом».

К основополагающим принципам осуществления права собственности муниципального образования относятся:

- 1) обязательность осуществления права муниципальной собственности органами местного самоуправления;
- 2) социальная направленность осуществления права муниципальной собственности;
- 3) осуществление права муниципальной собственности преимущественно через муниципальные организации и частных лиц;
- 4) направленность осуществления права муниципальной собственности на получение максимальной пользы для населения муниципального образования.

Органы местного самоуправления вправе использовать только такие способы осуществления права муниципальной собственности, которые направлены на получение максимальной пользы для населения муниципального образования. В диссертации раскрываются понятия «максимальная польза для населения», «критерии эффективности», «улучшение муниципального имущества», «сохранение муниципального имущества», «социальная направленность» как ключевые для понимания принципов осуществления права муниципальной собственности.

Вовлечение местного населения в процесс осуществления права собственности муниципального образования может производиться путем децентрализации осуществления права муниципальной собственности. Децентрализация осуществления права муниципальной собственности – это передача осуществления полномочий муниципального собственника не муниципальным предприятиям и учреждениям или органам местного

самоуправления, представляющих исполнительные органы муниципалитета, а местным общественным организациям населения муниципального образования, не находящимся в структуре органов местной власти и формируемых самостоятельно населением отдельно взятой территории муниципального образования (квартал, район и т.п.).

Учет объектов муниципальной собственности является необходимой предпосылкой эффективности осуществления имущественных отношений муниципального образования. Невозможно эффективно осуществлять правомочия собственника, не имея полной и достоверной информации о состоянии собственного имущества. Основным средством учета муниципальной собственности выступают реестры муниципального имущества.

В диссертации предлагаются основные правила ведения реестров муниципальной собственности: 1) закрепление на федеральном уровне единого перечня объектов учета муниципальной собственности; 2) создание единой базы данных, ведение которой осуществляется уполномоченным органом, получающим информацию от органов местного самоуправления; 3) установление системы информационного обмена данными реестра муниципальной собственности с иными государственными информационными системами (ЕГРП, ГЗК, ЕГРОК и пр.); 4) полнота и достоверность сведений реестра муниципальной собственности; 5) своевременное отражение в реестре сведений об ограничениях или обременениях объектов муниципальной собственности; 6) нормативное закрепление сроков ввода соответствующей информации в реестры муниципальной собственности; 7) общедоступность информации реестра муниципальной собственности и обязанность органов местного самоуправления раскрывать информацию всем заинтересованным лицам; 8) объективность информации реестра муниципальной собственности ее корректировка и периодическое обновление; 9) пообъектный учет муниципального имущества.

Во втором параграфе – «*Понятие и содержание права общей муниципальной собственности*» - исследованы проблемные вопросы, связанные с возникновением и осуществлением права общей муниципальной собственности. Это обусловлено тем, что полный анализ осуществления права собственности муниципального образования невозможен без рассмотрения вопросов общей муниципальной собственности.

Гражданское законодательство не устанавливает запретов на нахождение муниципального имущества в собственности двух и более муниципальных образований. Вместе с тем Гражданский кодекс РФ и Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» непосредственно не регламентируют отношения общей муниципальной собственности. При этом следует иметь в виду, что надлежащая правовая регламентация отношений общей муниципальной собственности является одной из гарантий экономической основы местного самоуправления.

Формирование общей муниципальной собственности обусловлено потребностями нескольких муниципальных образований в достижении общей

цели совместными усилиями, когда эту деятельность невозможно осуществить за счет собственных средств местного бюджета отдельно взятого муниципального образования. Возникновение общей муниципальной собственности должно осуществляться с учетом местных традиций и исторических особенностей, не противоречить уставным целям муниципальных образований-сособственников и быть направлено на предотвращение дефицита бюджетов соответствующих муниципальных образований.

Диссертантом предложено определение права общей муниципальной собственности. Под правом общей муниципальной собственности понимается гарантированная государством возможность владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом, принадлежащим двум или нескольким муниципальным образованиям. Общая муниципальная собственность на имущество является долевой, за исключением случаев, когда законом предусмотрено образование совместной муниципальной собственности на это имущество.

В общую муниципальную собственность передается имущество, находящееся в собственности Российской Федерации или субъектов Российской Федерации, если стоимость содержания такого имущества превышает доходную часть бюджета одного муниципального образования.

С учетом различного правового режима объектов муниципальной собственности предлагается принципиальное для целей правового регулирования правило: в общей муниципальной собственности может находиться только такое имущество, которое в соответствии с федеральным законом, может принадлежать на праве собственности всем муниципалитетам-сособственникам. Включение в состав общей муниципальной собственности имущества, которое в соответствии с федеральным законом не может находиться в собственности данного вида муниципального образования является основанием для прекращения права общей муниципальной собственности данного муниципального образования на общее имущество муниципалитетов.

Если общая муниципальная собственность не прекращена в рассматриваемом случае по соглашению муниципалитетов, уполномоченный орган государственной власти субъекта Российской Федерации должен быть наделен правом на обращение в суд с требованием о прекращении права общей муниципальной собственности. Таким правом следует наделить также органы прокуратуры, которые будут действовать в данном случае в интересах населения муниципального образования.

Предлагается дополнить ст. 50 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» нормами следующего содержания:

- «1. Имущество, находящееся в собственности двух или нескольких муниципальных образований, принадлежит им на праве общей муниципальной собственности»;
- «2. В общей муниципальной собственности может находиться имущество, которое в соответствии с федеральным законом, может

принадлежать на праве собственности всем муниципалитетам-сособственникам»;

- «3. В общую муниципальную собственность передается имущество, находящееся в собственности Российской Федерации или субъектов Российской Федерации, если стоимость содержания такого имущества превышает доходную часть бюджета одного муниципального образования»;

- «4. В общую муниципальную собственность передается имущество, находящееся в собственности Российской Федерации или субъектов Российской Федерации, если данное имущество предназначено для обслуживания населения нескольких муниципальных образований».

Предлагается внести в Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» изменения, изложив п. 4 ст. 8 в следующей редакции: «В целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения могут быть образованы межмуниципальные объединения, учреждены хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации, создана общая муниципальная собственность в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований. В этих же целях органы местного самоуправления могут заключать договоры и соглашения. Указанные межмуниципальные объединения не могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления».

Предлагается закрепить в Федеральном законе от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» перечень видов объектов муниципальной собственности, необходимых для совместного решения соответствующим муниципальными образованиями вопросов местного значения.

Глава вторая – «Специальные основания возникновения права муниципальной собственности» - состоит из двух параграфов, в которых рассматриваются основания возникновения права муниципальной собственности на бесхозяйное имущество и объекты, переданные муниципальному образованию из государственной собственности.

В первом параграфе – «*Возникновение права муниципальной собственности на бесхозяйное недвижимое имущество*» - автором отмечается, что, несмотря на то, что в ГК РФ приобретению права муниципальной собственности на бесхозяйное имущество посвящена отдельная статья (ст. 225 ГК РФ) в практике возникает множество проблем, требующих, в первую очередь, теоретического решения.

Приобретение права муниципальной собственности на бесхозяйное имущество относится к числу способов приобретения собственности без участия воли собственника. Отсутствие у бесхозяйного имущества собственника не означает отсутствие других лиц, помимо муниципального образования, которые могут претендовать на бесхозяйное имущество кроме

Выделяются и анализируются два порядка приобретения муниципальным образованием права собственности на бесхозяйное имущество: 1) приобретение права муниципальной собственности на бесхозяйное имущество без участия воли собственника и третьих лиц; 2) приобретение права муниципальной собственности на бесхозяйное имущество без участия воли собственника, но с участием воли третьих лиц, которые могут претендовать на это имущество.

Во втором случае серьезный научный и практический интерес представляет исследование коллизии интересов муниципалитета и фактического владельца бесхозяйной недвижимости. От того насколько выверенным и обоснованным будет разрешение такой коллизии, зависит соблюдение справедливости и юридического равенства участников гражданского оборота.

Исходя из понимания добросовестности как извинительного заблуждения относительно истинного собственника, владелец бесхозяйной недвижимости не может быть добросовестным, так как он всегда заранее знает, что он не собственник. Нельзя иметь уверенность о том, что ты собственник только на основании факта владения недвижимостью, которую ты не создавал или не получал от собственника по его воле. Уполномоченный орган местного самоуправления, а также фактический владелец бесхозяйной недвижимости являются владельцами, не получавшими владения на имущество от собственника по его воли. Уполномоченный орган местного самоуправления по смыслу ст. 234 ГК РФ не может быть признан добросовестным владельцем бесхозяйной недвижимости, поскольку для него всегда очевидно, что он не является собственником этого имущества.

В Гражданском кодексе РФ остается не решенным надлежащим образом вопрос о защите всякого фактического владельца имущества. Нормы ст. 225 ГК РФ не содержат правил о защите фактического владения муниципального образования в течение года с момента постановки бесхозяйной недвижимости на учет в органах Федеральной регистрационной службы и до признания судом за муниципальным образованием права муниципальной собственности. Для защиты фактического владения муниципального образования в данном случае предлагается применять по аналогии закона нормы п. 2 ст. 234 ГК РФ о защите добросовестного приобретателя.

Для ликвидации правового пробела предлагается внести в ст. 225 ГК РФ изменения, дополнив ее нормой следующего содержания: «До приобретения на бесхозяйные недвижимые вещи права муниципальной собственности орган, уполномоченный управлять муниципальным имуществом, имеет право на защиту своего владения против третьих лиц, не являющихся собственниками имущества, а также не имеющих прав на владение им в силу иного предусмотренного законом или договором основания».

Конкуренция муниципального образования и давностного владельца должна решаться по принципу первенства завладения бесхозяйной недвижимостью. Предъявление муниципальным образованием иска о

признании права собственности не прерывает течение давностного срока, так как все случаи, связанные с изменением течения срока приобретательной давности прямо указаны в законе.

Отказ муниципальному образованию в признании права муниципальной собственности на бесхозяйное имущество по ст. 225 ГК РФ не означает, что муниципальное образование вообще не может приобрести данную вещь в собственность. Такое приобретение возможно в силу приобретательной давности.

Во втором параграфе – «Возникновение права собственности муниципального образования на объекты, находящиеся в государственной собственности» - проведено исследование вопросов перехода права собственности на государственное имущество к муниципальным образованиям, что имеет важное практическое и теоретическое значение.

Совокупность правовых норм, регулирующих условия и порядок возникновения права муниципальной собственности на объекты, находящиеся в государственной собственности, собственности граждан и юридических лиц образует правовой институт «муниципализации». В диссертации подробно анализируется муниципализация, как способ возникновения права муниципальной собственности.

Муниципализация представляет собой предусмотренные законом переход права собственности на имущество, находящееся в государственной собственности, в собственность муниципального образования при передаче в муниципальную собственность имущества, находящегося в государственной собственности в порядке разграничения государственной собственности, а также передаче в муниципальную собственность имущества, находящегося в государственной собственности для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также переход в муниципальную собственность объектов, находящихся в собственности физических и юридических лиц.

Выделяются два вида муниципализации:

- 1) муниципализация государственного имущества;
- 2) муниципализация имущества, находящегося в частной собственности.

В работе детально исследуется первый вид муниципализации.

Под муниципализацией государственного имущества нельзя понимать любое отчуждение объектов государственной собственности муниципальному образованию. Она может иметь место только в следующих случаях:

- передача в муниципальную собственность имущества, находящегося в государственной собственности в порядке разграничения государственной собственности;

- передача в муниципальную собственность имущества, находящегося в государственной собственности для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного

самоуправления, в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Муниципализация государственного имущества осуществляется на безвозмездной основе. Распределение имущества по уровням публичной собственности не может преследовать извлечение прибыли и направлено на обеспечение нормального функционирования системы политической власти.

Порядок муниципализации государственного имущества представляет собой урегулированную правом совокупность организационно-правовых мероприятий направленных на передачу государственного имущества в собственность муниципальных образований, в том числе действий связанных с исполнением государственно-правовых обязанностей муниципальных образований, возникающих в связи с принятием государственных полномочий.

Порядок муниципализации государственного имущества не сводится к одной лишь сделке передачи имущества муниципальному образованию, а отличается тем, что передаче имущества предшествует совокупность юридических фактов, которые имеют решающее значение для перехода государственного имущества в муниципальную собственность.

С момента принятия акта государственного органа о передаче имущества муниципалитету, защита интересов муниципальных образований может осуществляться с использованием гражданско-правовых мер защиты стороны обязательства, направленного на передачу имущества в собственность.

Глава третья – «Отдельные способы осуществления права муниципальной собственности» - состоит из двух параграфов посвященных вопросам осуществления права муниципальной собственности путем передачи имущества на условиях концессии, а также в доверительное управление.

В первом параграфе – «Осуществление права муниципальной собственности путем передачи имущества на условиях концессии» исследуются преимущественно проблемы правового регулирования отношений, возникающих при передаче муниципального имущества на условиях концессионных соглашений.

12. В диссертации предпринята попытка разработки правовой категории «муниципально-частного партнерства». Муниципально-частное партнерство позволяет повысить эффективность использования объектов права муниципальной собственности. Под муниципально-частным партнерством следует понимать основанное на договоре сотрудничество муниципального образования с частными коммерческими и некоммерческими организациями, индивидуальными предпринимателями путем передачи в совместное владение и пользование объектов муниципального имущества в целях реализации определенных задач местного самоуправления по удовлетворению жизненно важных потребностей местного населения.

Договор муниципально-частного партнерства – это смешанный договор, содержащий вещно-правовые и обязательственно-правовые элементы. К отношениям сторон договора муниципально-частного партнерства применяются в соответствующих частях правила гражданского законодательства о договорах, элементы которых содержатся в данном договоре, если иное не вытекает из закона или существа договора.

Муниципальное концессионное соглашение – это одна из договорных форм муниципально-частного партнерства. Объектом муниципального концессионного соглашения выступает объект недвижимости, право собственности на который принадлежит муниципальному образованию, либо будет принадлежать муниципальному образованию. В диссертации анализируются муниципальные концессионные соглашения в сфере использования муниципальной недвижимости для оказания коммунальных услуг. Основным условием заключения муниципального концессионного соглашения в сфере предоставления коммунальных услуг должно стать принятие победителем конкурса обязательства по взиманию самого низкого тарифа за оказание определенного вида коммунальных услуг без снижения качества услуг и стабильной устойчивости технико-экономических показателей эксплуатации муниципальных объектов.

Сформулированы предложения по совершенствованию порядка заключения муниципального концессионного соглашения в сфере оказания коммунальных услуг. С учетом норм Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» предлагаются следующие виды муниципальных концессионных соглашений в сфере коммунального обслуживания:

1) соглашение, в соответствии с которым муниципальное образование передает во временное владение и пользование концессионеру муниципальные объекты недвижимости, а концессионер обязуется провести мероприятия по улучшению характеристик и эксплуатационных свойств этих объектов и осуществлять предоставление коммунальных услуг потребителям с использованием данного объекта в течении определенного периода времени;

2) соглашение, в соответствии с которым муниципальное образование и субъект частного предпринимательства совместно финансируют создание объекта коммунального хозяйства, с момента ввода в эксплуатацию объект передается в собственность муниципального образования, а субъект частного предпринимательства осуществляет его использование в течении определенного периода времени.

3) соглашение, в соответствии с которым субъект частного предпринимательства осуществляет финансирование создания объекта коммунального хозяйства, который с момента ввода в эксплуатацию поступает в муниципальную собственность, а субъект частного предпринимательства осуществляет его использование в течении определенного периода времени.

Во втором параграфе – «*Осуществление права муниципальной собственности путем передачи имущества в доверительное управление*» - диссертантом рассматриваются общие теоретические и практически проблемы передачи муниципального имущества частным юридическим и физическим лицам для предпринимательских целей. Анализируется такой способ осуществления права муниципальной собственности, как передача муниципального имущества в доверительное управление.

Под передачей муниципального имущества частным юридическим и физическим лицам для предпринимательских целей понимается основанная на договоре передача муниципальной собственности в пользование юридических и физических лиц для обеспечения их деятельности в качестве коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей, а также удовлетворения потребностей местного населения.

Социальная направленность осуществления права муниципальной собственности требует, чтобы достижение предпринимательских целей частных лиц осуществлялось путем одновременно частного и публичного использования муниципальной собственности либо только публичного использования. Исключительно частное использование допускается в случаях предусмотренных законом. Под исключительно частным использованием предлагается понимать использование муниципальной собственности частными лицами исключительно с целью максимизации прибыли без гражданско-правовых обязательств перед муниципалитетом либо обременений прав на муниципальное имущество обязательствами публичного характера. К обязательствам публичного характера следует отнести всякое обременение прав частных лиц на муниципальное имущество, которое установлено в целях удовлетворения потребностей муниципального образования и обеспечения выполнения им своих функций в социальной и экономической сферах. Наличие у частного лица обязательств публичного характера в отношении муниципальной собственности свидетельствует о публичном использовании имущества.

В диссертации подробно анализируется предложенная автором система передачи муниципального имущества частным юридическим и физическим лицам для предпринимательских целей, которая состоит из: 1) планирования передачи муниципального имущества частным юридическим и физическим лицам для предпринимательских целей; 2) подготовительных действий по передаче муниципальной собственности; 3) сделки по передаче муниципальной собственности частным юридическим и физическим лицам для предпринимательских целей; 4) принятию мер по обеспечению выполнения принятых обязательств.

В диссертации обосновывается, что существенным условием договора доверительного управления муниципальным имуществом является цель доверительного управления.

Предмет договора доверительного управления муниципальным имуществом рассматривается с точки зрения категории «целевая программа». Под целевой программой доверительного управления предлагается понимать

целенаправленный, перспективный, предварительно проработанный план действий, связанный с получением конкретного результата доверительного управления.

Предлагается внести в ст. 1016 ГК РФ изменения дополнив ее нормой о том, что «в договоре доверительного управления должна быть указана цель управления».

Предлагаются следующие требования к определению цели доверительного управления муниципальным имуществом: 1) цель должна как можно детальнее описывать результат доверительного управления; 2) в договоре доверительного управления должны быть определены показатели, критерии позволяющие оценивать продвижение управления к намеченной цели; 3) достижение цели доверительного управления должно опираться на имеющиеся у доверительного управляющего ресурсы; 4) деятельность по управлению муниципальным имуществом не должна противоречить направлениям экономической политики муниципального образования.

Срок доверительного управления следует признать существенным условием договора, так как он определяет временные рамки достижения результата управления муниципальным имуществом.

При передаче в доверительное управление предприятий, как имущественных комплексов, к существенным условиям договора следует отнести: 1) описание, в том числе технико-экономические показатели объекта доверительного управления муниципальным имуществом; 2) состав объекта доверительного управления муниципальным имуществом; 3) объем инвестиций в развитие объекта доверительного управления.

Соблюдение требований экономической эффективности использования муниципального имущества, а также максимального удовлетворения потребностей местного населения имеет главенствующее значение в правовом регулировании осуществления права муниципальной собственности путем передачи имущества в доверительное управление.

Запрет ст. 1013 ГК РФ на передачу в доверительное управление муниципального имущества, закрепленного на праве хозяйственного ведения не в полной мере отвечает потребностям экономического оборота по оперативному и эффективному использованию имущества. Такой запрет ограничивает правомочия муниципального собственника и унитарного предприятия, создает значительные трудности в реализации возможностей доверительного управления из-за длительности и сложности предварительного высвобождения муниципального имущества из хозяйственного ведения унитарного предприятия.

Предлагается предусмотреть в ст. 1013 ГК РФ правило, что в случае, предусмотренном законом, допускается передача в доверительное управление имущества, находящегося в хозяйственном ведении. Предлагается следующая редакция правила ст. 1013 ГК РФ: «в случае, предусмотренном законом, имущество, находящееся в хозяйственном ведении может быть передано в доверительное управление с согласия собственника этого имущества. Управление имуществом, находящимся в

хозяйственном ведении осуществляется в интересах собственника этого имущества и (или) юридического лица, в хозяйственном ведении которого имущество находится».

Для имущества, находящегося в оперативном управлении запрет на передачу в доверительное управление необходимо сохранить.

Передача муниципального имущества в доверительное управление должна осуществляться на условиях конкурса.

В заключении диссертации сформулированы основные выводы и практические предложения, полученные в ходе исследования.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах автора:

Статьи в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК

1. **Камышанский А.В.** Некоторые проблемы резервирования и изъятия земельных участков для муниципальных нужд // Закон. 2007. № 1. (1,1 п.л.) (в соавторстве).

Статьи в других изданиях, материалах научно-практических конференциях

2. **Камышанский А.В.** Некоторые проблемы разграничения права собственности на памятники истории и культуры // Юг России в перекрестье напряжений – 2. Южнороссийский регион: потенциал и перспективы. Ч. 2 / Под ред. Ю.М. Осипова, О.В. Иншакова, Е.С. Зотовой, В.Ф. Лазовского, Н.Н. Лебедевой, В.В. Сорокожердьева. – Краснодар: ЮИМ, 2004. - С. 209-214. (0,2 п.л.).

3. **Камышанский А.В.** Приватизация объектов муниципальной собственности / А.В. Камышанский // Проблемы юридической науки и правоприменительной деятельности. Труды Кубанского государственного аграрного университета. Серия Право. Выпуск 8. Краснодар 2005. (0,2 п.л.) С. 111-113.

4. **Камышанский А.В.** Муниципальная собственность как условие развития этноэкономики России / А.В. Камышанский // Этноэкономика Юга России: концепции, параметры, механизмы: Материалы Всероссийской научной конференции пос. Домбай 11-14 марта 2005 г. // Под ред. Канцерова Р.А., Колесникова Ю.С. /: В 2 ч. – г. Черкесск: Карачаево-Черкесская государственная технологическая академия, 2005. – Ч. 1. (0,2 п.л.)

5. **Камышанский А.В.** Субъекты и объекты права муниципальной собственности /А.В. Камышанский // Вестник института им К.В. Россинского. Юридический выпуск. № 1 (10). 2005. (0,25 п.л.)

6. **Камышанский А.В.** Право муниципальной собственности на земельные участки в механизме правового регулирования градостроительной деятельности /А.В. Камышанский // Актуальные проблемы российского права: Материалы общероссийской научно-практической конференции (16

ноября 2006 г.) – Выпуск 2. – Краснодар: Институт экономики, права и гуманитарных специальностей, 2006. (с. 112 – 116) (0,2 п.л.)

7. **Камышанский А.В.** Основания возникновения права муниципальной собственности на бесхозное недвижимое имущество / А.В. Камышанский // Ученые записки Северо-Кавказского филиала РАП. 2007. (с. 187-193)– (0,25 п.л.)

8. **Камышанский А.В.** Особенности содержания права собственности в современном гражданском праве / А.В. Камышанский // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности на Северном Кавказе: Материалы региональной научно-практической конференции (18-19 сентября 2008г.) Новороссийский филиал Краснодарского университета МВД России – Краснодар, 2009. (0,21 п.л.)

9. **Камышанский А.В., Камышанская С.В.** Дачная амнистия: все ли так просто? /А.В. Камышанский, С.В. Камышанская // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности на Северном Кавказе: Материалы региональной научно-практической конференции (18-19 сентября 2008 г.) Новороссийский филиал Краснодарского университета МВД России – Краснодар, 2009. (0,25 п.л.)

10. **Камышанский А.В.** Некоторые особенности содержания права муниципальной собственности по российскому законодательству / А.В. Камышанский // Судебные ведомости. – 2008. - № 4. – С. 43-45. (0,3 п.л.)

11. **Камышанский А.В.** О праве муниципальной собственности в современном гражданском праве: вопросы содержания /А.В. Камышанский // Монография. Механизм экономико-правового обеспечения национальной безопасности: опыт, проблемы, перспективы. / Коллектив авторов. – Краснодар, 2009. – (0,2 п.л.)