

УДК 347.22

**СПЕЦИФИКА ВЕЩНОГО ПРАВА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ:
НА МАТЕРИАЛАХ ГОРОДА ТАМБОВА****А.Н. АНУФРИЕВ***(Представлено: канд. юрид. наук., доц. Р.В. ПУЗИКОВ)*

На материалах городского-округа город Тамбов проводится анализ ключевых особенностей права муниципальной собственности, рассматривается практическая сторона использования муниципалитетом механизмов и гарантий защиты вещного права, выявляются проблемы развития и функционирования права муниципальной собственности.

В настоящее время институт местного самоуправления и право муниципальной собственности, как его социально-экономическая основа, получили достаточно глубокое толкование и закрепление в нормативно-правовых актах России. Так, в соответствии с ч.2. ст.8 Конституции РФ «в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности» [1].

Сегодня ключевым источником, который определяет понятие муниципальной собственности, выступает Гражданский кодекс РФ (далее ГК РФ) [2]. Согласно ст. 215 ГК РФ «имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям, является муниципальной собственностью».

В соответствии с Федеральным законом РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления» в собственности субъектов РФ и муниципальных образований может находиться только то имущество, которое необходимо для осуществления их публичных полномочий [3]. Таким образом, указанный Закон закрепляет статус права собственности как обязательный элемент местного самоуправления.

Не смотря на всю схожесть как по содержанию, так и по основному назначению, муниципальную собственность нельзя рассматривать как разновидность государственной собственности. И в первом и во втором случае речь идет о публичной форме прав собственности, т. е. о таком роде социальных и экономических отношений, которые возникают при удовлетворении интересов населения соответствующей отдельной территории или всей страны в целом. При этом юридический статус данных форм прав собственности довольно конкретен и однозначен.

В гражданском праве принято описывать содержание субъектного права собственности посредством триады правомочий – владения, пользования и распоряжения. В современном российском законодательстве о ней говорится как в ст. 130 Конституции РФ, так и в ст. 209 ГК РФ. В настоящее время, по справедливому замечанию Н.Ю. Мурзиной, «выделение других правомочий собственника, кроме владения, пользования и распоряжения, не имеет практического смысла» [4, с. 139].

Содержание права собственности местного самоуправления, например города Тамбова, в этом смысле не является исключением.

В юридической науке предпринимались различные попытки выделить особые аспекты содержания права государственной собственности. Так, выделяют четвертое правомочие, которое относится к вопросам содержания государственной собственности – правомочие управления, которое относилось к вопросам содержания права государственной собственности на землю [4, 140].

Важной особенностью права муниципальной собственности на землю, если обращаться к опыту города Тамбова, является то, что реализация этого права, в основном, носит социальный характер. Так в соответствии с Законом Тамбовской области «Об установлении границ и определении места нахождения представительных органов муниципальных образований в Тамбовской области» [5] за муниципальным образованием городской округ – город Тамбов закреплено 9701,4 га земельных участков [6]. Социальная направленность управления земельными ресурсами в городе Тамбове объясняется тем, что значительная часть участков предоставляется гражданам на безвозмездной основе (льготным категориям).

Считаем необходимым заметить, что непосредственным правом управления муниципальной собственностью обладают не сами муниципальные образования, а соответствующие органы и должностные лица местного самоуправления. Так, именно администрация города Тамбова управляет и распоряжается имуществом в соответствии с действующим законодательством [7].

Анализируя содержание права муниципальной собственности города Тамбова следует иметь в виду следующее.

Указанная выше триада правомочий относится к большому количеству организаций и предприятий, выступающих субъектами хозяйственного ведения и оперативного управления. Вместе эти организации составляют систему муниципального управления, а их деятельность контролируется и координи-

руется соответствующими органами местного самоуправления (например, комитет по управлению муниципальным имуществом администрации города, комитет земельных ресурсов и землепользования администрации города, жилищный комитет администрации города, контрольно-счетная палата города и т.д.), что в своей совокупности составляет содержание правомочия управления муниципальным имуществом города Тамбова.

В отличие от других форм права собственности, право муниципальной собственности с одной стороны дает ряд дополнительных гражданско-правовых возможностей, с другой несет бремя определенных ограничений.

Так, органы местного самоуправления вправе передавать свое имущество в оперативное управление и хозяйственное ведение для казенных предприятий и автономных учреждений (ч. 1 ст. 114, ч. 1 ст. 115, ч. 2 ст. 115 ГК РФ). При этом определенный род сделок субъекты хозяйственного ведения согласно законодательству должны согласовывать с собственником данного имущества. В городе Тамбове имеющееся муниципальное имущество закреплено за муниципальными унитарными предприятиями (далее МУП) на праве хозяйственного ведения, за казенными, бюджетными и автономными муниципальными учреждениями на праве оперативного управления, передано в аренду, безвозмездное пользование и находится в казне. Так, согласно отчетной информации по состоянию на 01.01.2017 в городе действует 8 МУП, с которыми заключены договоры о закреплении муниципального имущества на праве хозяйственного ведения: МУП «Тамбовинвестсервис», МУП «Тамбовтеплосервис», МУП «Тамбовгортранс», МУП «Школьник», МУП «Тамбовский Центральный Рынок», МУП «Ритуал», МУП «Тамбов-недвижимость» и МУП «Аптека № 3» [6].

Следует отметить, что возможность передавать имущество в хозяйственное ведение, оперативное управление, постоянное бессрочное пользование существенно расширяет содержание правомочия распоряжения муниципальных образований-собственников по сравнению с собственниками-гражданами и юридическими лицами.

При этом независимо от того, какой орган будет осуществлять определенные функции по управлению – государственный или муниципальный, субъектом собственности он являться не будет. Он лишь выступает в качестве «посредника», т.е. действует от имени муниципального образования, исполняя возложенные на него обязанности по управлению имуществом муниципалитета [8, с. 124].

Кроме того, предоставленное органам местного самоуправления право принимать нормативные правовые акты свидетельствует о том, что муниципальное образование своей властью определяет содержание права муниципальной собственности и способы его осуществления, в отличие от физического или юридического лица, которые осуществляют принадлежащее им право собственности, не определяя своей властью правила собственного поведения [8, с. 53].

Согласно требованиям ГК РФ за муниципальными учреждениями муниципальное имущество закрепляется на праве оперативного управления. В Тамбове действующих муниципальных учреждений 127, в том числе: органы местного самоуправления -16 (Тамбовская городская Дума, Контрольно-счетная палата, администрация города Тамбова, органы администрации города Тамбова). Кроме того, в городе находится 9 учреждений, обеспечивающих жизнедеятельность города, 25 общеобразовательных учреждений (школы и учреждения дополнительного образования, 51 дошкольное образовательное учреждение, 8 спортивных учреждений и 10 учреждений культуры, 1 учреждение социального обслуживания населения, а также 7 прочих муниципальных учреждений [9].

Для города Тамбова, как и для всего местного самоуправления, муниципальная собственность выступает социально-экономической основой развития. Вместе с тем, муниципальная собственность является особенно уязвимой в силу своих отличительных черт: 1) неспособность совладельца муниципальной собственности продать или передать свою долю участия в ней, а также уклониться от обладания ею, единственным способом уклонения от обладания данным видом собственности является изменение места жительства; 2) отсутствие тесной связи между поведением индивидуальных совладельцев муниципальной собственности и результатами ее использования; 3) меньшая заинтересованность в контроле за использованием имущества, что создает условия для злоупотребления бюрократического аппарата своим положением в личных интересах; 4) отсутствие надежного способа выявления общественного интереса [10, с. 137].

Отдельно следует сказать о механизмах и гарантиях защиты права муниципальной собственности. Стоит заметить, что суды ежегодно рассматривают большое количество дел, связанных с защитой права публичной собственности и других вещных прав, из земельных отношений, из договоров аренды государственного и муниципального имущества, о взыскании имущественных санкций, другие негативные и виндикационные иски из отношений публичной собственности. Чаще всего предъявляются иски о расторжении договора аренды, взыскании долга по арендной плате, взыскания неустойки, о признании договора аренды расторгнутым, возложении обязанности вернуть арендованное имущество, освободить занимаемые помещения [11, с. 53].

Так, в 2016 году администрацией города Тамбова подготовлено 422 исковых заявления о защите прав и интересов города, в том числе: 393 иска о взыскании задолженности на сумму 78,5 млн. руб. В судебных инстанциях по защите прав и интересов муниципального образования городской округ - город Тамбов принято участие в 986 судебных заседаниях. Кроме того, в 2016 г. в подразделения судебных приставов города Тамбова направлено 367 исполнительных листов на сумму 23 млн. руб., а в адрес арендаторов, имеющих задолженность по арендной плате и нарушающих условия договоров аренды, направлено 306 претензий-предупреждений на общую сумму 28 млн. руб. Право муниципальной собственности, как и в целом все формы права собственности, имеют серьезную защиту и гарантии со стороны действующего законодательства [6].

Отдельно стоит заметить, что согласно п. 18 Устава города Тамбова [12] к вопросам местного значения муниципального образования относится сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности городского округа, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории городского округа. При этом на арендаторов муниципального жилого и нежилого фонда возлагается обязанность сохранения и реставрации объектов культурного наследия. Регулярно проводятся проверки исполнения арендаторами обязанностей, предусмотренных охранным обязательством. Выполнение таких мероприятий важно не только для защиты публичной собственности, но и для сохранения объектов культурного наследия России.

Проведенный в данной статье анализ специфики права муниципальной собственности с использованием материалов города Тамбова, позволяет нам сформулировать ряд выводов.

1. Специфика права муниципальной собственности в современной России во многом определяется характеристиками субъекта муниципальной собственности. Из проведенного анализа видно, что правом владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью наделяются определенные органы местного самоуправления и должностные лица. При этом участие собственно граждан в реализации права муниципальной собственности является скорее опосредованным – в основном через представительные органы власти.

2. Содержание права муниципальной собственности в целом соотносится с принятой в юридической науке триадой правомочий собственника, а именно владения, пользования и распоряжения.

На примере города Тамбова можно заметить, что, учитывая множественность субъектов муниципальной собственности и особую роль собственности для развития муниципального образования, содержание права муниципальной собственности может расширяться за счет добавления правомочий контроля и защиты своих прав и интересов.

3. Рассмотрение практического опыта реализации права муниципальной собственности, проведенное на материалах города Тамбова, с одной стороны, подтверждает особую значимость муниципальной собственности с точки зрения обеспечения бюджетного процесса в муниципальном образовании, с другой позволяет выявить ряд проблем развития и функционирования данной формы права собственности.

Так, в нашей стране фактически отсутствует система оценки эффективности управления муниципальной собственностью. Единственный общепризнанный критерий эффективности – это доля доходов, поступивших в местный бюджет от реализации и управления муниципальной собственностью. При этом данный критерий не всегда является отражением эффективности решения вопросов местного значения, ведь муниципальное имущество должно служить не только для получения доходов в бюджет, но и для обеспечения потребностей населения, то есть показатели эффективности должны включать как экономические, так и социальные аспекты.

Управление муниципальным имуществом расходящееся с мнением населения о целях и задачах такого управления, социальными потребностями зачастую порождает множество коллизий и конфликтов разного уровня – от местного до федерального. Решение этой проблемы возможно через развитие различных форм муниципально-частного партнерства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/2be87cc3e6a8fa17418a1c8ebb2b4c501fd2499b/. – Дата доступа: 18.08.2018.;
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 года N 51-ФЗ (с изменениями на 29.12.2017 г.) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/. – Дата доступа: 19.08.2018.;

3. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 N 131-ФЗ // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/. – Дата доступа: 24.08.2018.;
4. Мурзина Н.Ю. К вопросу о понятии субъективного права собственности // Цивилистические записки (Межвузовский сб. научн. Трудов). – М.: Статут, 2001. – С. 234-245.;
5. Закон Тамбовской области от 17.09.2004 № 232-З «Об установлении границ и определении места нахождения представительных органов муниципальных образований в Тамбовской области» // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/948003516>. – Дата доступа: 26.08.2018.;
6. Отчет о результатах деятельности Главы города Тамбова и деятельности администрации города Тамбова за 2016 год // Тамбовская городская Дума [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.tambovduma.ru/index.php?id=5969>. – Дата доступа: 26.08.2018.;
7. Решение Тамбовской городской Думы от 28.05.2008 №639 «О Положении “О порядке управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа – город Тамбов”» (с изменениями на 26.09.2017 г.) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/948202290>. – Дата доступа: 25.08.2018.;
8. Усова Е.В. Право собственности государства и муниципальных образований в соответствии с российским гражданским правом // Гуманитарные исследования. – 2017. – № 1 (61). – С.121-126.;
9. Портал органов местного самоуправления города Тамбов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://mo-tambov.ru/>. – Дата доступа: 01.09.2018.;
10. Смолькова А.В. Право муниципальной собственности в России: истоки законодательного регулирования, современное состояние и перспективы // Общество и право. – 2009. – № 1 – С. 137-141.;
11. Синдеева И.Ю., Воробьева И.О., Черникова Е.В. Способы защиты права государственной и муниципальной собственности // Современное право. – 2014. – № 12. – С. 51-54.;
12. Устав города Тамбова // Тамбовская городская Дума [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.tambovduma.ru/index.php?id=5874>. – Дата доступа: 02.09.2018.