Введение

Муниципальная собственность занимает важное место в составе экономической основы местного самоуправления.

Институт муниципальной собственности получил свое закрепление в Законе «О собственности в РФ» 1990 г., Законе «О местном самоуправлении в РФ» 1991 г., в Конституции РФ 1993 г. (часть 2 статьи 8). В соответствии с действующей Конституцией «в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности». Таким образом Конституция закрепила наличие муниципальной собственности и ее равноправие с другими формами собственности, а также наделила органы местного самоуправления правом на самостоятельное управление этой собственностью. Целью данной работы является рассмотреть правовое регулирование муниципальной собственности в Российской Федерации, объекты, относящиеся к муниципальной собственности, а также способы возникновения права муниципальной собственности и приватизации муниципальной собственности.

**1. Состав муниципальной собственности и разграничение собственности по законодательству Российской Федерации**.

1.1 *Состав муниципальной собственност*и. Правовое регулирование муниципальной собственности в РФ осуществляется целым рядом нормативных актов. Кроме перечисленных выше к ним относятся: Федеральный закон «Об общих принципах организации местного управления в РФ» (ст. 29), Гражданский кодекс РФ (ст. 125, 215), Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», а также нормативные акты субъектов РФ.

В соответствии со ст. 29 Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в состав муниципальной собственности входят средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды, имущество органов местного самоуправления, а также муниципальные земли и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности, муниципальные предприятия и организации, муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации, муниципальные жилищный фонд и нежилые помещения, муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта, другое движимое и недвижимое имущество. Как видно закон дает довольно широкий состав элементов муниципальной собственности. Реальное наличие такого перечня собственности создает все условия органам местного самоуправления для обретения настоящей власти.

Согласно ст. 215 ГК РФ под муниципальной собственностью понимается имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям.

Все законы субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении закрепили нормы о муниципальной собственности. В большинстве из них определено понятие муниципальной собственности, ее состав, порядок формирования и управления. Например, Закон Рязанской области (ст. 36) установил, что имущество, принадлежащее на праве собственности муниципальным образованиям, является муниципальной собственностью. Далее определяется состав муниципальной собственности, порядок ее формирования и распоряжения.

В большинстве субъектов Российской Федерации предусмотрен примерно такой же состав муниципальной собственности, что и в ст. 29 вышеуказанного Федерального закона. Но в законах многих субъектов РФ состав муниципальной собственности дополняется такими, например, объектами, как унитарные предприятия, в том числе транспорта, торговли, общественного питания, бытового обслуживания, ремонтно-строительные, жилищно-эксплуатационные, по оказанию ритуальных услуг и содержанию мест захоронения, по утилизации и переработке мусора; ценные бумаги (Московская область); пакеты акций в хозяйственных обществах (Иркутская, Пермская области); объекты инженерной инфраструктуры (Республика Дагестан, Псковская, Костромская области); имущество, приобретенное в результате предпринимательской деятельности предприятиями и организациями, входящими в состав муниципальной собственности (Белгородская, Вологодская, Псковская области). Более детально состав муниципальной собственности определен в уставах муниципальных образований.

1.2 *Разграничение собственности*. Процесс формирования муниципальной собственности во многом зависит от решения проблемы разграничения собственности между Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями. Порядок формирования муниципальной собственности был определен в постановлении Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт0Петербурга и муниципальную собственность». В соответствии с приложением №3 к названному постановлению в состав муниципальной собственности подлежали передаче объекты государства, расположенные на территории городских и районных Советов (жилищный и нежилой фонды, жилищно-эксплуатационные и ремонтно-строительные предприятия, объекты инженерной инфраструктуры и т.д.). Это была первая попытка разграничить собственность муниципалитетов и собственности РФ и ее субъектов. В состав муниципальной собственности также передавались объекты, находившиеся в собственности субъектов Российской Федерации и расположенные на территории соответствующих городов. К ним относились предприятия розничной торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения; учреждения и объекты здравоохранения, народного образования, культуры и спорта; оптово-складские мощности. Помимо этого в муниципальную собственность должны были быть переданы предприятия розничной торговли, общественного питания и бытового обслуживания, находившиеся в ведении министерств и ведомств.

В ряде субъектов Российской Федерации вопросы, связанные с формированием законодательной базы о муниципальной собственности, решены. В них приняты специальные законы о муниципальной собственности. Так, в Красноярском крае принят Закон от 26.09.96 г. «О порядке безвозмездной передачи объектов краевой государственной собственности в муниципальную и приема муниципальной собственности в краевую государственную». В Московской области принят Закон «Об общих принципах формирования, управления и распоряжения муниципальной собственностью Московской области».

Различия муниципальной собственности и государственной в научной литературе проводятся по следующим основаниям:

1. По субъектам. Субъектом государственной собственности является народ РФ и органы государственной власти, а субъектом муниципальной собственности – население муниципального образования и органы местного самоуправления, не входящие в систему органов гос. власти.
2. По объектам. Объектом права государственной собственности может быть любое имущество, а объектом муниципальной собственности – любое имущество, кроме того, что может находиться только в государственной собственности.
3. По основаниям приобретения и прекращения права собственности. Некоторые основания приобретения права государственной собственности не могут быть основаниями приобретения права муниципальной собственности (например, национализация или международный договор).
4. По содержанию. Права собственника муниципальной собственности могут быть ограничены, например, это относится к праву распоряжения (право распоряжения государственными дотациями, входящими в местный бюджет, ограничено государственными органами).

# 2. Управление муниципальной собственностью

Как мы выяснили муниципальная собственность не является разновидностью государственной собственности. Статья 12 Конституции РФ определяет, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Статья 130 п. 1 Конституции гласит, что местное самоуправление обеспечивает владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Гражданский кодекс РФ (ст. 215) определяет в качестве субъектов права муниципальной собственности муниципальные образования. То, что собственность принадлежит муниципальным образованиям придает ей публичный характер, так как муниципальное образование представляет собой публично-правовое явление.

Согласно ст. 29 закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» органы местного самоуправления управляют муниципальной собственностью. «Права собственника в отношении имущества, входящего в состав муниципальной собственности, от имени муниципального образования осуществляют органы местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законами субъектов РФ и уставами муниципальных образований, население непосредственно»[[1]](#footnote-1).

Статьи 48 и 125 Гражданского кодекса РФ установили, что органы местного самоуправления являются юридическими лицами и действуют от своего имени самостоятельно. Приобретение, осуществление имущественных и личных неимущественных прав и обязанностей от имени муниципальных образований возлагается только на органы местного самоуправления. Для населения таких прав и обязанностей не предусмотрено ни в Конституции ни в ГК РФ. Но при этом собственником остается все население муниципального образования.

Органы местного самоуправления могут передавать объекты муниципальной собственности во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам на возмездной или безвозмездной основе, сдавать их в аренду, отчуждать. Если на территории муниципальных образований имеются незадействованные в местном хозяйственном обороте объекты, то они (образования) могут сдавать их в аренду или продавать в целях пополнения доходной части бюджета.

В настоящее время в ряде субъектов РФ приняты законы о местном референдуме, которые позволяют сообществу граждан муниципального образования непосредственно осуществлять процесс управления муниципальной собственностью.

В законах о местном самоуправлении большинства субъектов РФ относительно управления и распоряжения собственностью муниципального образования воспроизводятся нормы федерального закона. Но в субъектах ряде субъектов законы имеют свои особенности. В качестве примера наиболее удачно можно привести Закон Краснодарского края «О местном самоуправлении…», в котором статья 37 называется «Муниципальная собственность», а статья 38 – «Владение, пользование и распоряжение объектами муниципальной собственности». В статье 38 определены полномочия по распоряжению муниципальной собственностью для представительных и исполнительных органов местного самоуправления. Вначале определяются права представительного органа местного самоуправления. Исполнительный орган в пределах своей компетенции управляет объектами муниципальной собственности (но не распоряжается). Право распоряжения закреплено за представительным органом, который действует от имени всего населения муниципального образования. Такой подход позволяет избежать противоречий между представительными и исполнительными органами власти по этому вопросу.

**3. Формирование муниципальной собственности.**

Право муниципальной собственности возникает из оснований, предусмотренных законами и иными правовыми актами. Можно выделить административные и гражданско-правовые способы. Административный порядок предполагает волю одной стороны – государства и реализуется при издании акта органа государственной власти. Более отвечают интересам местного самоуправления способ перехода прав на объекты собственности гражданско-правовые договоры и сделки. Муниципальное образование вправе заключать их с другими субъектами гражданских прав. В этом случае учитывается воля обеих сторон, что ставит органы местного самоуправления в равное положение с контрагентом.

Способами формирования муниципальной собственности являются те же способы, что предусмотрены действующим законодательством и для других субъектов гражданских прав, кроме тех способов, о которых говорилось выше (п. 3 подраздела «Разграничение собственности») плюс некоторые специфические для данного вида собственности способы. В качестве иллюстрации можно привести Закон Московской области «Об общих принципах формирования, управления и распоряжения муниципальной собственностью в Московской области». В нем закрепляются следующие способы формирования муниципальной собственности:

1. путем взимания налогов и иных обязательных платежей, подлежащих зачислению в местный бюджет, внебюджетные фонды и валютный фонд;
2. путем приобретения имущества на основании договора купли-продажи, мены, дарения или иной сделки, предусмотренной действующим законодательством РФ;
3. при разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность субъектов федерации и муниципальную собственность в порядке, установленном законодательством РФ и Московской области;
4. при передаче объектов федеральной собственности в муниципальную собственность в порядке, устанавливаемом федеральным законом;
5. при передаче объектов государственной собственности Московской области в муниципальную собственность в порядке, установленном настоящим Законом и иными нормативными правовыми актами, принятыми в соответствии с настоящим Законом;
6. при разграничении муниципальной собственности в случае, если в границах территории одного муниципального образования имеются другие муниципальные образования;
7. при объединении, преобразовании или упразднении муниципальных образований;
8. путем получения продукции, плодов, доходов в результате использования муниципальной собственности;
9. по иным основаниям, предусмотренным действующим законодательством.[[2]](#footnote-2)

Право муниципальной собственности прекращается в случае гибели или уничтожения имущества; при отчуждении имущества другим лицам, в том числе при приватизации; в порядке разграничения муниципальной собственности; путем обращения взыскания на имущество по обязательствам муниципального образования в порядке, предусмотренном законом РФ или договором; по иным основаниям, предусмотренным законами РФ.

В пределах установленной компетенции органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления принимают решения о составе муниципальной собственности, порядке ее приобретения и отчуждения; о ведении реестров муниципальной собственности; о хранении документов, подтверждающих право муниципальной собственности; о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных унитарных предприятий, учреждений; об осуществлении контроля за эффективностью использования и сохранностью муниципальной собственности и многое другое.

Установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью является исключительной компетенцией представительных органов местного самоуправления.

**4. Приватизация муниципальной собственности**

Приватизация муниципальной собственности является одним из наиболее важных элементов, обеспечивающих укрепление экономической основы местного самоуправления в условиях рыночной экономики. Пункт 4 статьи 29 Федерального закона «Об общих принципах…» гласит, что порядок и условия приватизации муниципальной собственности определяются населением непосредственно или представительными органами муниципального образования. Доходы от приватизации муниципальной собственности в полном объеме поступают в местный бюджет.

Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 123-ФЗ «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации» определяет основные способы приватизации муниципального имущества:

1. продажа муниципального имущества на аукционе, в том числе акций созданных в процессе приватизации открытых акционерных обществ на специализированном аукционе;
2. продажа муниципального имущества на коммерческом конкурсе с инвестиционными и (или) социальными условиями;
3. продажа акций, созданных в процессе приватизации открытых акционерных обществ их работниками;
4. выкуп арендованного муниципального имущества;
5. преобразование муниципальных унитарных предприятий в открытые акционерные общества, 100% акций которых находятся в муниципальной собственности;
6. внесение муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы хозяйственных обществ;
7. отчуждение находящихся в муниципальной собственности акций созданных в процессе приватизации открытых акционерных обществ владельцами муниципальных ценных бумаг, удостоверяющих право приобретения таких акций.[[3]](#footnote-3)

Важнейшим документом в области приватизации муниципального имущества является местная программа приватизации. В законе Московской области «Об общих принципах формирования, управления и распоряжения муниципальной собственностью в Московской области» закреплено, что местные программы приватизации могут устанавливать ограничения на приватизацию отдельных объектов муниципальной собственности, в том числе сданных в аренду (кроме выкупа имущества по договорам аренды с правом выкупа); перечень объектов, намеченных к приватизации и обоснование их выбора; критерии выбора способа приватизации объектов муниципальной собственности; дополнительные льготы при приватизации объектов муниципальной собственности, предоставляемые представителям определенных социальных групп и др.

Можно заключить, что возможности для создания и укрепления собственной экономической основы у местного самоуправления имеются. Органы местного самоуправления обязаны осуществлять контроль за полнотой и своевременностью поступления средств от покупателей объектов приватизации, обеспечить учет поступающих средств по каждому проданному объекту, предоставлять налоговому органу по месту расположения сведения о поступлении средств в местный бюджет, то есть они должны организовать процесс приватизации имущества.

1. Часть 2 статьи 29 Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления В Российской Федерации» от 28 августа 1995 года с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральными законами от 22.04 1996 № 38-ФЗ и от 26.11 1996 № 141-ФЗ. Собрание законодательства Российской Федерации. 1995 № 35, ст. 3506; 1996 № 17, ст. 1917; 1996 № 49 бв. 5500. [↑](#footnote-ref-1)
2. Закон Московской области от 10.07.96 №11/98 «Об общих принципах формирования, управления и распоряжения муниципальной собственностью в Московской области»//Вестник Московской областной Думы. 1996. №10.

   [↑](#footnote-ref-2)
3. Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. №30. Ст. 3595.

   [↑](#footnote-ref-3)