Министерство внутренних дел Российской Федерации

Белгородский юридический институт

Кафедра гражданско-правовых дисциплин

# Дисциплина «Гражданское право»

## Реферат

На Тему: «Понятие права государственной собственности»

Подготовил:

Слушатель 345 группы

Конев П.Л.

Проверил:

Преподаватеть кафедры

Стеклов И.А.

Белгород 2008

**§ 1. Понятие права государственной собственности**

В нашей стране государственная собственность долгое время оставалась ведущей формой собственности и имела наибольший удельный вес. Концентрация имущества в государственной собственности и, как следствие, ограничение имущественной сферы и правомочий других собственников, исключение частной собственности как таковой не дало положительных результатов.

В настоящее время законодательством закреплено равенство всех участников гражданских правоотношений, включая и государство (ст. 2 ГК). Условиями, обеспечивающими равенство субъектов в отношениях собственности, явилось лишение государства ряда преимуществ (отказ от неограниченной виндикации государственного имущества, от нераспространения исковой давности на требования о возврате государственного имущества из чужого незаконного владения и некоторых других льгот) и закрепление за всеми собственниками равного права на защиту их собственности (п. 4 ст. 212 ГК).

В связи с переходом к обществу с рыночной экономикой субъекты РФ, как государственные образования, выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений - гражданами и юридическими лицами (п. 1 ст. 124 ГК). Российская Федерация отказалась от иммунитета в качестве особого субъекта права в сфере гражданских правоотношений внутри страны.

Действующее законодательство рассматривает государственную и частную собственность не как противостоящие друг другу формы собственности, а как две составляющие экономических отношений собственности, не имеющие политической окраски. Развитие частной собственности в разумных пределах под государственным контролем, как и приумножение государственной собственности, может и должно быть выгодно всему обществу.

В сложной системе экономических отношений государственная собственность представляет собой форму собственности, имеющую целью общенародное присвоение имущества, обособленного от имущества других организаций и граждан. Совпадение общенародных и государственных интересов в сфере присвоения материальных благ основывается на конституционном положении, согласно которому носителем и единственным источником власти в РФ является ее многонациональный народ (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ).

Право государственной собственности в объективном смысле представляет собой совокупность правовых норм, закрепляющих принадлежность материальных благ Российской Федерации и субъектам РФ, правомочия по использованию принадлежащего им имущества и обеспечивающих защиту прав собственников в случае их нарушения.

В субъективном смысле право государственной собственности включает в себя правомочия по владению, пользованию и распоряжению имуществом, осуществляемые собственниками по своему усмотрению с учетом общенародных интересов.

§ 2. Субъекты права государственной собственности

Применительно к праву государственной собственности ст. 214 ГК устанавливает правило о множественности субъектов государственной собственности, носителями которой выступает либо Российская Федерация в целом (в отношении имущества, составляющего федеральную собственность), либо ее субъекты в отдельности - республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа (в отношении имущества, составляющего собственность субъекта Федерации).

Данная сложная структурная модель права государственной собственности более предпочтительна. Без нее в период перехода от монополистической государственной (общенародной) собственности к системе собственности, свойственной рыночной экономике, в условиях, когда субъекты Федерации осознали свою имущественную и хозяйственную самостоятельность, обойтись просто невозможно <\*>.

Статья 72 Конституции РФ предусматривает возможность нахождения в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов вопросов владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами. Совместное ведение вопросами собственности в отношении указанных объектов означает прежде всего решение на основе договора вопросов отнесения государственного имущества к федеральной собственности либо к собственности субъектов РФ, но не предполагает установления общей совместной собственности субъектов РФ, на территории которых расположены данные объекты, и Российской Федерации в целом. Как собственники принадлежащего им имущества, Российская Федерация и ее субъекты независимы и не отвечают по обязательствам друг друга (п. 5 ст. 126 ГК).

Указанные в ст. 124 ГК субъекты права государственной собственности - Российская Федерация в целом, республики, национально-государственные и административно-территориальные образования вступают в гражданские правоотношения и действуют в соответствии с нормами, определяющими участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов (п. 2 ст. 124 ГК; гл. 7 учебника).

Управление государственной собственностью и реализация правомочий собственника осуществляются через систему государственных органов юридическими и физическими лицами, которые можно объединить в две группы.

К первой группе относятся органы государственной власти, наделенные общей или специальной правоспособностью. В рамках компетенции, установленной нормативными актами, определяющими их правовой статус, органы государственной власти от имени Российской Федерации либо субъектов РФ осуществляют правомочия собственника. Вторую группу составляют государственные органы, а также юридические лица и граждане, которые выполняют возложенные на них функции в случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, нормативными актами субъектов РФ по их специальному поручению и от их имени.

Систему государственных органов, осуществляющих правомочия собственников государственного имущества соответственно от имени Российской Федерации, субъектов РФ в пределах предоставленных им правомочий, определяемых в законодательном порядке, возглавляют высшие органы государственной власти (Президент РФ, Федеральное Собрание, Правительство РФ, президенты, правительства и законодательные органы субъектов РФ).

Среди государственных органов, осуществляющих правомочия собственника, важное место принадлежит Министерству имущественных отношений РФ, в которое было преобразовано Министерство государственного имущества РФ (Мингосимущество России) в соответствии с Указом Президента РФ от 17 мая 2000 г. N 867 "О структуре федеральных органов исполнительной власти" <\*>. К его компетенции отнесены полномочия, связанные с проведением единой государственной политики в области имущественных и земельных отношений; управлением и распоряжением государственным имуществом и земельными ресурсами в пределах своей компетенции; регулированием деятельности на рынке недвижимости и при осуществлении оценочной деятельности; координацией в случаях, установленных законодательством РФ, деятельности в области имущественных и земельных отношений иных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ <\*\*>.

Функции Министерства имущественных отношений РФ пересекаются с функциями другого государственного органа - Российского фонда федерального имущества, который действует при Правительстве РФ в качестве специализированного финансового учреждения на основании Положения о нем, утвержденного Указом Президента РФ от 17 декабря 1993 г. N 2173 <\*>. В пределах предоставленных ему Правительством полномочий Российский фонд федерального имущества выступает учредителем акционерных обществ, приобретает доли участия (паи, акции) в капитале обществ и товариществ, осуществляет иные действия, связанные с реализацией прав, вытекающих из владения долями участия (паями, акциями).

Особое место в системе государственных органов занимает Федеральное казначейство Российской Федерации. Его деятельность по осуществлению правомочий собственника регулируется Положением о Федеральном казначействе Российской Федерации, утвержденным Постановлением Совета Министров - Правительства РФ от 27 августа 1993 г. N 864 (с изм.) <\*>.

Федеральное казначейство РФ по поручениям Правительства и министра финансов осуществляет операции со средствами федерального бюджета, участвует в обеспечении управления и обслуживания государственного внутреннего и внешнего долга страны, организует и осуществляет размещение на возвратной и платной основе централизованных финансовых ресурсов, находящихся в ведении федерального Правительства, ведение операций по учету государственной казны. В случаях, предусмотренных законом, Федеральное казначейство РФ может выступать истцом в суде в защиту права государственной собственности.

Право защищать интересы государства как собственника предоставлено и Федеральной службе по финансовому оздоровлению и банкротству, на которую возложены проведение государственной политики по предупреждению банкротств, а также обеспечение условий реализации процедур банкротства в соответствии с Федеральным законом от 26 октября 2002г. N 127-ФЗ "О несостоятельности (банкротстве)" <\*>.

В системе органов управления государственным имуществом важное место принадлежит Счетной палате. Основы правового положения Счетной палаты определяются Федеральным законом от 11 января 1995 г. N 4-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации" <\*>.

Счетная палата как постоянно действующий орган государственного финансового контроля, в частности, осуществляет:

организацию и проведение контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета по объемам, структуре и целевому назначению;

определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности.

Соответствующими органами, осуществляющими правомочия собственника, действующими на постоянной основе, представлена и система органов субъектов РФ.

Как уже было сказано ранее, вступление государства в гражданские правоотношения возможно с помощью государственных органов, юридических и физических лиц, выполняющих специальные поручения по осуществлению правомочий собственника от имени государства.

В качестве примера можно привести сложившийся в кредитно-финансовых отношениях институт "агентства Правительства", который связан с правоотношениями, вытекающими из совершения агентом отдельных операций по поручениям Правительства. В качестве агентов, в частности, на которых может быть возложена работа с внутренними и внешними инвестициями, выступают различные банки, деятельность которых координируется и осуществляется во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти <\*>.

§ 3. Содержание права государственной собственности

Право государственной собственности в субъективном смысле включает в себя правомочия владения, пользования и распоряжения.

Право владения имуществом, принадлежащим РФ и субъектам РФ, означает, что в их охраняемом законом обладании находятся материальные ценности. Право владения связано с возможностью осуществлять учет имущества и его охрану. При передаче части имущества своим организациям (учреждениям и предприятиям) государство, субъект РФ сохраняют за собой право владения этим имуществом, поскольку правомочие владения государственной организации не исчерпывает право владения субъекта права государственной собственности, оно не совпадает с ним ни по объему, ни по назначению <\*>.

Правомочие владения государственной организации (предприятия, учреждения) производно, вторично по отношению к праву владения государства, субъекта РФ. В конечном итоге, само государственное предприятие, а также казенное унитарное предприятие, государственное учреждение, как определенный имущественный комплекс (ст. 132 ГК), являются объектом государственной собственности, а следовательно, находятся во владении государства, субъекта РФ.

Право пользования означает закрепленную за государством, субъектом РФ возможность целенаправленно извлекать из имущественных ценностей выгоду в интересах всего народа Российской Федерации, субъекта РФ в целях удовлетворения его материальных потребностей и создания условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Право распоряжения субъектов права государственной собственности должно состоять в их возможности определять юридическую судьбу имущества путем изменения его принадлежности, состояния или назначения с учетом публичных интересов.

В науке гражданского права существовала точка зрения, в соответствии с которой право распоряжения государства заключалось "в установлении им порядка владения и пользования народным достоянием, распределении имущества, определении наилучших правовых форм, в которых должно осуществляться управление государственной собственностью" <\*>, т.е. по существу сводилось к праву государства путем издания законодательных актов, а также административных актов самому устанавливать рамки своих прав собственника и пределы их осуществления.

Нельзя не учитывать, что государство, субъекты РФ как политические суверены не могут не воздействовать на установление границ содержания права собственности. Однако с установлением равенства защиты всех форм собственности и утратой государством некоторых преимуществ перед другими участниками гражданских правоотношений положение изменилось.

Вместе с тем следует признать, что гражданско-правовое регулирование отношений по распоряжению государственной собственностью находится не на должном уровне. В значительной степени регулирование имущественных отношений с участием государства осуществляется на основе публично-правовых норм, а не норм гражданского права. Те же отношения, которые регулируются нормами ГК, подчас требуют более детальной регламентации. Например, отсутствие в ГК определения категории "государственные нужды" приводит к тому, что изъятые у собственника для государственных нужд земельные участки впоследствии оказываются в собственности частных юридических лиц. В Гражданском кодексе (ст. 1071) также четко не определены органы и лица, выступающие от имени казны при возмещении вреда за ее счет, в результате чего у потерпевших часто возникают трудности, связанные с возмещением им вреда.

§ 4. Объекты права государственной собственности

Круг объектов права государственной собственности неограничен. В собственности государства может находиться любое имущество, в том числе и то, которое не входит в круг объектов права частной собственности: имущество, составляющее исключительную собственность государства. Это имущество, которое находится в исключительном обладании общества и используется исключительно в интересах народа или для обслуживания особых государственных нужд.

Объекты исключительной государственной собственности функционируют в особом правовом режиме, который на законодательном уровне до конца не определен. Режим имущества, составляющего исключительную государственную собственность, связан с монополией государства на это имущество, ограничением его оборотоспособности и, как правило, с наложением законодательных запретов на обращение его в частную собственность. Так, в случае обнаружения клада, содержащего вещи, относящиеся к памятникам истории или культуры, они подлежат передаче в государственную собственность (ст. 233 ГК). Перечень имущества, которое может находиться в исключительной государственной собственности, должен стать определяющим и по отношению к перечню имущества, не подлежащего приватизации.

Круг объектов, составляющих исключительную государственную собственность, определен законодательно. Перечень таких объектов содержится, в частности, в ст. 71 Конституции РФ, в Приложении N 1 к Постановлению Верховного Совета РСФСР от 27 декабря 1991 г. "О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность" <\*>.

В Российской Федерации к ним отнесены: недра, лесной фонд, водные ресурсы, ресурсы континентального шельфа, территориальных вод и морской экономической зоны, а также иные природные объекты, объекты историческо-культурного наследия и некоторые художественные ценности общенационального значения; имущество государственной казны, Вооруженных Сил; объекты оборонного производства, ядерной энергетики; расщепляющиеся материалы; ядовитые и наркотические вещества; другие объекты и имущества.

Данный перечень объектов исключительной государственной собственности не является исчерпывающим. Он может дополняться, конкретизироваться, из него могут исключаться те или иные объекты.

Стремление к сохранению устойчивого статуса объектов с режимом исключительной государственной собственности не должно противоречить основным принципам осуществления права собственности: максимального использования полезных свойств имущества и извлечения наибольшей прибыли.

Намерением достичь наибольшего экономического эффекта от их использования продиктованы изменения отношений собственности на природные ресурсы. Однако расширение сферы частной собственности на природные ресурсы нуждается в глубоком анализе возможных негативных экономических, экологических последствий. Решение вопроса об отнесении природных объектов к объектам частной собственности возможно в том случае, когда прибыль, доход от использования объекта прежде всего зависят от наиболее эффективного и рационального его использования. Данная зависимость наблюдается при использовании земли.

Что касается других объектов природных ресурсов (вод, недр, лесов), то передача их в частную собственность неоправданна (по крайней мере сегодня, когда механизм государственного контроля является недейственным), хотя использование этих объектов частными лицами в режиме иных прав не исключается (например, на условиях аренды).

Наряду с категорией "исключительная государственная собственность" имеет место и другая категория объектов государственной собственности, отнесенных к "неотъемлемому достоянию народов". По мнению некоторых ученых, имущество, объявленное достоянием народов, является разновидностью объектов, составляющих исключительную государственную собственность <\*>.

Согласно точке зрения других ученых, категория "достояние народов" употребляется по отношению к имуществу, установление права собственности на которое вообще невозможно (оно не может быть объектом права собственности). Государство как юридический собственник (фактическим собственником является народ) в отношении имущества, объявленного достоянием народа, обладает лишь компетенцией управления в общенародных интересах, использования в ограниченных пределах и передачи в ограниченное пользование другим лицам (юридическим или физическим) <\*>.

Иными словами, на правомочие распоряжаться этим имуществом налагаются строжайшие запреты. Право распоряжаться имуществом, объявленным достоянием народов, настолько ограничено, что позволяет сравнить его с правомочиями распоряжения в иных ограниченных вещных правах. Отсюда делается вывод о том, что данное имущество не имеет собственника. Оно находится в ведении избранных народом органов государственной власти.

Именно такой смысл заложен в категорию "достояние народов", используемую в Указе Президента РСФСР от 18 декабря 1991 г. "Об особо ценных объектах национального наследия России", в котором ряд объектов объявляется "достоянием народов России", а государство гарантирует "их сохранность в интересах настоящего и будущих поколений россиян" <\*>, т.е. исключается возможность их выбытия за пределы российского государства.

В связи с отсутствием правового определения категории "достояние народов" используемый в некоторых нормативных актах термин "достояние народов" имеет подчас иное содержание. Например, в преамбуле Федерального закона от 23 февраля 1995 г. N 26-ФЗ "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах" <\*> говорится о том, что природные лечебные ресурсы, лечебно-оздоровительные местности и курорты являются национальным достоянием народов Российской Федерации, а в ст. 9 Закона провозглашается право государственной собственности на те же объекты.

В Федеральном законе от 14 марта 1995г. N 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях" <\*> такие территории относятся к объектам общенационального достояния (преамбула Закона). В то же время в п. 6 ст. 2 данного Закона говорится, что особо охраняемые природные территории могут иметь федеральное, региональное или местное значение и в зависимости от этого особо охраняемые природные территории являются федеральной собственностью, собственностью субъектов РФ или муниципальной собственностью.

В названных Законах утрачивается смысл категории "достояние народов", заложенный в Указе Президента РСФСР от 18 декабря 1991г. "Об особо ценных объектах национального наследия России". Термин "достояние народов", проживающих на соответствующей территории, отождествляется с государственной собственностью и употребляется для обозначения принадлежности соответствующего имущества (в частности, природных ресурсов) Российской Федерации либо ее субъектам.

Позиции ученых относительно категории "достояние народов" не столь противоречивы, поскольку признание имущества, объявленного достоянием народов, разновидностью исключительной государственной собственности, на чем настаивают авторы одной из точек зрения, допускает признание за ними особого правового режима, по сравнению с общим режимом имущества, составляющего исключительную государственную собственность. Стоит согласиться с теми, кто полагает, что эти объекты требуют к себе особого внимания, поэтому с целью обеспечения "их сохранности в интересах настоящего и будущих поколений россиян" следует ограничить или совсем исключить возможность собственника ими распоряжаться. Объявление общенародным достоянием тех или иных объектов, в том числе объектов, относящихся к природным ресурсам, должно происходить в индивидуальном порядке на основе законодательного определения, после чего они должны находиться под особой защитой и функционировать в особом правовом режиме, определенном законом.

Что же касается вопросов отнесения государственной собственности либо к федеральной собственности, либо к собственности субъектов Федерации, то в соответствии с п. "г" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ разграничение государственной собственности отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Статус объектов государственной собственности, касающийся их субъектной принадлежности, определяется согласно Федеративному договору по взаимной договоренности федеральных органов государственной власти РФ и органов государственной власти республик в составе РФ, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга.

Определение субъектной принадлежности государственного имущества на основании взаимной договоренности органов государственной власти РФ и субъектов РФ касается не только объектов, находящихся в федеральной собственности, которые могут передаваться в собственность субъектов РФ, указанных в упоминавшемся Приложении N 2 к Постановлению Верховного Совета РСФСР от 27 декабря 1991 г. Возможен и обратный процесс перехода государственной собственности из собственности субъектов Федерации в федеральную собственность, как и в первом случае находящийся за пределами гражданско-правового регулирования.

Особенно часто возникают проблемы установления субъектной принадлежности земли и других природных ресурсов, которые следует особо выделить среди других объектов государственной собственности.

В Конституции РФ (ст. 9) устанавливается, что земля и природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной собственности. Они используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

В п. 2 ст. 214 ГК определен особый режим земли и природных ресурсов, который заключается в том, что государственной собственностью признается вся та земля и все те природные ресурсы, которые прямо не переданы в частную либо муниципальную собственность. Таким образом, устанавливается своеобразная презумпция государственной собственности на землю и другие природные ресурсы, что исключает их существование в качестве бесхозяйного имущества (ст. 225 ГК).

Правовое регулирование отношений в области разграничения государственной собственности на землю осуществляется также Федеральным законом от 17 июля 2001 г. N 101-ФЗ "О разграничении государственной собственности на землю".

Особо следует сказать о правовом режиме государственного имущества, находящегося за рубежом. Его правовой статус определяется прежде всего требованием об иммунитете государственного имущества, находящегося за рубежом. Этот принцип закреплен в ст. 401 ГПК, которая исходит из концепции судебного иммунитета имущества иностранного государства и требует соответствующего подхода к имуществу нашего государства.

Иммунитет имущества государства означает, что без согласия компетентных органов соответствующего государства не могут быть обращено взыскание на имущество, обеспечен иск за счет имущества, находящегося за рубежом, либо предприняты иные меры, действия, связанные с ограничением права собственности.

В настоящее время в Российской Федерации принят ряд законов об ограничении иммунитета государства, выступающего в качестве субъекта в гражданско-правовых отношениях. Данные ограничения не распространяются на имущество, используемое в дипломатических и иных некоммерческих целях (см. § 3 гл. 7 учебника).

Особенности управления федеральной собственностью, находящейся за рубежом, до принятия специального закона определяются Постановлением Правительства РФ от 5 января 1995 г. N 14 "Об управлении федеральной собственностью, находящейся за рубежом" <1>, Указом Президента РФ от 23 октября 2000 г. N 1771 "О мерах по улучшению использования расположенного за пределами Российской Федерации федерального недвижимого имущества, закрепленного за федеральными органами исполнительной власти и их представительствами, другими государственными органами Российской Федерации и государственными организациями" <2>, Постановлением Правительства РФ от 12 сентября 2001 г. N 672 "Об утверждении Порядка распределения доходов от использования федерального недвижимого имущества, расположенного за пределами Российской Федерации" <3>, Постановлением Правительства РФ от 14 января 2002 г. N 10 "Об утверждении Порядка отчуждения федерального недвижимого имущества, расположенного за пределами Российской Федерации" <4>.

В соответствии с указанными нормативными актами Управление делами Президента РФ и Министерство иностранных дел РФ в пределах своей компетенции являются полномочными представителями Российской Федерации в отношении расположенного за пределами Российской Федерации недвижимого имущества бывшей Российской империи и бывшего СССР, в том числе недвижимого имущества его органов, организаций и учреждений, а также упраздненных органов исполнительной власти, других государственных органов и организаций РФ и осуществляют организацию поиска, защиту названного имущества, надлежащее оформление прав собственности РФ на него.

Находящееся в собственности РФ, а также в собственности субъектов РФ имущество подразделяется на две части. Одна часть государственного имущества закрепляется за государственными юридическими лицами на ограниченных вещных правах: праве хозяйственного ведения или оперативного управления (см. гл. 16 учебника).

Это "распределенное" государственное имущество является базой для участия организаций в гражданском обороте и основой их имущественной самостоятельности. Оно не может использоваться для обеспечения покрытия возможных долгов государства, поскольку предприятия и учреждения, как юридические лица, не отвечают своим имуществом по долгам учредившего их собственника - государства.

Другая часть имущества, принадлежащего РФ, субъектам РФ на праве собственности, не закрепленного за государственными предприятиями и учреждениями, образует соответственно государственную казну Российской Федерации, казну республики в составе РФ, казну края, области, автономного округа, автономной области, города федерального значения.

Статья 214 ГК исключает из государственной казны имущество, закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями. Надо полагать, что из государственной казны исключается не только имущество предприятий, закрепленное за ними изначально, но и имущество, приобретенное субъектами в процессе их хозяйственной деятельности.

Казна Российской Федерации, казна субъекта Федерации состоит из средств соответствующего бюджета и иного государственного имущества.

В Приложении N 1 к Постановлению Верховного Совета РСФСР от 27 декабря 1991г. перечисляется имущество, составляющее казну РФ: средства федерального бюджета, Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования и других государственных внебюджетных фондов РФ, Центрального банка РФ, золотой запас, алмазный и валютный фонды.

Современное законодательство рассматривает государственную казну как объект гражданского права, отождествляя ее с определенным имуществом, находящимся в государственной собственности.

Имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями ("нераспределенное" государственное имущество) и не относящееся к объектам исключительной государственной собственности, может быть объектом взыскания кредиторов государства-собственника по его обязательствам.

Реальным объектом взыскания являются, прежде всего, бюджетные средства. Эти же средства служат источником дополнительной (субсидиарной) ответственности государства по долгам его казенных предприятий и учреждений при недостатке у них денежных средств для расчетов со своими кредиторами, а также по долгам предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения, в случае его банкротства, если несостоятельность юридического лица вызвана учредителями (участниками), собственником имущества юридического лица или другими лицами, которые имеют право давать обязательные для этого юридического лица указания либо имеют возможность иным образом определять его действия (п. 3 ст. 56 ГК).

Имущество, составляющее государственную собственность, подлежит пообъектной регистрации в соответствующем реестре федеральной государственной собственности (собственности субъекта РФ). Порядок учета государственного имущества определен многочисленными нормативными актами, в том числе Постановлением Правительства РФ от 3 июля 1998 г. N 696 "Об организации учета федерального имущества и ведения реестра федерального имущества" <\*>, распоряжением Мингосимущества РФ от 21 декабря 1998 г. "Об утверждении Правил ведения документации по учету федерального имущества" и др.

§ 5. Основания возникновения права государственной

собственности

Среди различных оснований возникновения права государственной собственности необходимо выделить общегражданские и специальные способы приобретения государственной собственности. К первой группе способов относятся основания, по которым собственником может стать не только государство, но и любой другой субъект гражданского права. Вторую группу составляют основания, по которым только государство может стать собственником соответствующего имущества.

Здесь рассматриваются только специальные способы приобретения права государственной собственности: национализация, реквизиция, конфискация, иные случаи принудительного изъятия государством имущества из частного владения; налоги и иные обязательные платежи (пошлины, сборы и т.д.), переход по наследству выморочного имущества.

В свою очередь, каждый из названных способов в соответствии с общепринятой классификацией оснований возникновения права собственности может быть отнесен к первоначальным либо производным способам возникновения права собственности (см. § 5 гл. 15 учебника).

Национализация представляет собой принудительное изъятие имущества из частной собственности в собственность государства на основании специальных законодательных актов. Она проводится с выплатой бывшим собственникам определенной компенсации.

В период становления Советской власти в нашей стране в основном использовалась форма прямой экспроприации, т.е. безвозмездного изъятия имущества из частной собственности в собственность государства. В настоящее время принудительное отчуждение имущества для государственных нужд допускается нашим законодательством при условии предварительного и равноценного возмещения (ст. 35 Конституции РФ, ст. ст. 235, 306 ГК), что соответствует идее правового государства.

Отступление от этого правила может быть предусмотрено федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Статья 306 ГК определяет общее правило о последствиях прекращения права собственности в силу закона. В ней установлено, что в случае принятия Российской Федерацией закона, прекращающего право собственности, убытки, причиненные собственнику в результате принятия этого акта, в том числе стоимость имущества, возмещаются государством. Сам закон о национализации не может быть оспорен в суде в порядке гражданского судопроизводства. Однако споры о возмещении убытков, причиненных в результате национализации, разрешаются судом.

Иностранные инвестиции могут быть национализированы, а также подвергнуты конфискации и реквизиции в исключительных, предусмотренных законодательными актами случаях, когда эти меры принимаются в общественных интересах. При осуществлении национализации и реквизиции иностранному инвестору выплачивается быстрая, адекватная и эффективная компенсация, которая служит гарантией от принудительных изъятий и незаконных действий государственных органов и их должностных лиц <\*>.

Реквизиция (ст. 242 ГК) является принудительным изъятием имущества у собственника в государственных, общественных интересах с возмещением ему стоимости реквизированного имущества, осуществляемым при обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер.

Реквизиции может быть подвергнуто имущество собственника в случаях, когда эта мера вызывается неотложными общественными нуждами и сопряжена со стихийными бедствиями, с авариями, эпидемиями, эпизоотиями, другими чрезвычайными обстоятельствами. Реквизиция проводится по решению органов государственной власти, в порядке и на условиях, установленных законодательными актами. Оценка, по которой собственнику возмещается стоимость реквизированного имущества, может быть оспорена им в суде.

Лицо, имущество которого реквизировано, вправе при прекращении действия обстоятельств, в связи с которыми проведена реквизиция, требовать по суду возврата сохранившегося имущества. Надо полагать, что требование о возврате сохранившегося имущества подлежит удовлетворению только в том случае, когда стоимость имущества не была возмещена собственнику. В противном случае бывший собственник может требовать предоставления ему права выкупить у государства имущество, перешедшее ему в результате реквизиции.

Под конфискацией (ст. 243 ГК) понимается принудительное безвозмездное изъятие имущества в собственность государства в качестве санкции за правонарушение. Конфискация - карательная мера, применяемая в случаях, предусмотренных законом. Решение о конфискации выносится судом. Конфискация может проводиться в административном порядке (например, при нарушении таможенных правил - ст. 16.1 КоАП). Решение о конфискации, принятое в административном порядке, может быть обжаловано в суд (ст. 30.1 КоАП).

При совершении административного правонарушения конфискация применяется в отношении физических и юридических лиц (например, при изъятии у промысловой артели незаконных орудий охоты и лова).

Лицо, чье имущество было незаконно реквизировано или конфисковано, имеет право обратиться в суд с иском о возмещении имущественного ущерба. Иск предъявляется к тому государственному органу, должностным лицом которого проведена незаконная конфискация или реквизиция. Вред возмещается за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта РФ или казны муниципального образования в полном объеме при наличии вины должностных лиц (ст. 1069 ГК) либо при отсутствии их вины (ст. 1070 ГК).

Порядок возврата конфискованного имущества определяется Положением о порядке возмещения ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, утвержденным Указом Президиума Верховного Совета СССР от 18 мая 1981 г. <\*>; Положением о порядке возврата гражданам незаконно конфискованного, изъятого или вышедшего иным путем из владения в связи с политическими репрессиями имущества, возмещения его стоимости или выплаты денежной компенсации, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 12 августа 1994 г. N 926 <\*\*>, ст. 135 УПК и другими нормативными актами.

К иным случаям принудительного изъятия имущества из частной собственности относятся:

выкуп (продажа с публичных торгов) недвижимого имущества в связи с изъятием земельного участка, на котором оно находится (ст. 239 ГК);

выкуп бесхозяйственно содержимых культурных ценностей (ст. 240 ГК);

приобретение в государственную собственность имущества, которое в силу закона не может принадлежать данному лицу (ст. 238 ГК).

Указанные случаи принудительного прекращения права собственности предполагают переход имущества не только в государственную (муниципальную), но и частную собственность посредством продажи с публичных торгов. Однако требование о принудительном выкупе указанных выше объектов может быть заявлено только государством.

Продажа с публичных торгов рассматривается как реализация предоставленного государству права распорядиться принудительно изъятым имуществом. Учитывая данные обстоятельства, принудительный выкуп указанных объектов следует отнести к специальным основаниям возникновения права собственности, присущим только государству.

Приобретение государством права собственности на имущество, находящееся на земельном участке, который изымается для государственных или муниципальных нужд ввиду его ненадлежащего использования, предусматривает соблюдение определенной процедуры изъятия земельного участка.

При изъятии земельного участка для государственных и муниципальных нужд выносится решение о выкупе земельного участка, которое может быть принято федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ. Решение об изъятии (выкупе) земельного участка подлежит государственной регистрации. Собственник должен быть извещен о произведенной регистрации с указанием ее даты, а также о предстоящем выкупе принадлежащего ему земельного участка не позднее чем за год до его изъятия.

Выкуп земельного участка до истечения года со дня получения собственником такого уведомления допускается только с согласия собственника. Если собственник не согласен с решением об изъятии у него земельного участка, либо не достигнуто соглашение о выкупной цене или других условиях выкупа, государственный орган, принявший такое решение, может предъявить в суд иск о выкупе в течение двух лет с момента направления собственнику уведомления о выкупе.

Иск об изъятии подлежит удовлетворению, если в суде будет доказано, что использование земельного участка в целях, для которых он изымается, невозможно без прекращения права собственности на указанное имущество.

При определении выкупной цены в нее включаются рыночная стоимость земельного участка и находящегося на нем недвижимого имущества, а также возмещаются все убытки, причиненные изъятием земельного участка, включая упущенную выгоду. По соглашению с собственником вместо изымаемого участка ему может быть предоставлен другой участок с зачетом его стоимости в выкупную цену.

Земельный кодекс РФ вводит дополнительные гарантии для владельцев земельных участков, изымаемых для государственных нужд. Изъятие осуществляется в исключительных случаях, в частности, при выполнении международных обязательств РФ, а также размещении объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов (ст. 49). Кроме того, вводятся ограничения изъятия для государственных или муниципальных нужд из земель отдельных категорий (ст. ст. 79, 83, 94, 101 ЗК).

Изъятие земельного участка в связи с ненадлежащим его использованием предполагает установление фактов использования земельного участка не по целевому назначению (ст. 284 ГК) либо использования с нарушением законодательства (ст. 285 ГК).

Использование земли по целевому назначению означает использование земельного участка в соответствии с заранее заданными целями: для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства. Неиспользование участка земли собственником в соответствии с его назначением в течение трех лет (если более длительный срок не установлен законом) служит основанием для принятия решения о его изъятии.

Использование земли с нарушением законодательства - более широкое понятие, которое связано с грубым нарушением правил рационального использования земли, установленных земельным законодательством. Следствием такого ненадлежащего использования может быть существенное снижение плодородия сельскохозяйственных земель, либо значительное ухудшение экологической обстановки, либо отсутствие того полезного результата, который предполагалось получить при использовании земли по целевому назначению.

Собственник, ненадлежащим образом использующий земельный участок, должен быть заблаговременно предупрежден о допущенных им нарушениях. Если предупреждение, сделанное собственнику, не дало положительных результатов, земельный участок подлежит изъятию посредством продажи с публичных торгов (при условии, что собственник согласен с решением соответствующего органа государственной власти или местного самоуправления об изъятии земельного участка). Если собственник земельного участка не согласен с решением об изъятии у него участка, орган, принявший решение об изъятии участка, может предъявить требование о продаже участка в суд.

Принудительный выкуп государством у собственника бесхозяйственно содержимых им культурных ценностей допускается правилами ст. 240 ГК. Этими правилами предусмотрен выкуп не любых культурных ценностей, а лишь тех из них, которые в соответствии с законом отнесены к особо ценным и охраняемым государством и подлежат включению в Государственный свод особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации.

В настоящее время правовой режим таких объектов определяется Положением об особо ценных объектах культурного наследия народов Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 30 ноября 1992 г. N 1487 <\*>, а также Постановлением Правительства РФ от 6 октября 1994 г. N 1143 "Об утверждении Положения о Государсвенном своде особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации" <\*\*>.

Выкуп государством таких ценностей осуществляется по решению суда. При выкупе культурных ценностей собственнику возмещается их стоимость в размере, установленном соглашением сторон, а в случае спора - судом.

В случае приобретения в государственную собственность имущества у лица, которое в силу закона не может ему принадлежать, речь идет об имуществе, которое по законным основаниям перешло в обладание собственника (в результате наследования, договора, направленного на отчуждение имущества, и т.д.). Если оказалось, что в данном случае гражданско-правовой статус преждепользователя и статус нового собственника не совпадают, либо статус собственника изменился (в результате отзыва лицензии), либо изменился режим вещи, имущество не может находиться в обладании собственника.

В этих случаях имущество должно быть отчуждено собственником в течение одного года с момента возникновения у лица права собственности на имущество, если законом не установлен иной срок.

Отдельные авторы полагают, что предоставленный собственнику срок для реализации имущества, которое в силу закона не может ему принадлежать, начинает течь с момента, когда отпали основания нахождения имущества в собственности данного лица. Этот момент может не совпадать с моментом возникновения у собственника права собственности на вещь <\*>.

Такой подход следует признать более правильным, поскольку в случае, если основания возникновения права собственности отпали по истечении одного года с момента приобретения вещи, собственник лишается предоставленной ему льготы в течение одного года самому продать эту вещь.

Если имущество не будет отчуждено собственником в установленный срок, соответствующий государственный орган или орган местного самоуправления обращается в суд с заявлением о принудительном отчуждении имущества. Суд выносит решение о принудительной продаже имущества с передачей бывшему собственнику вырученной суммы либо передаче в государственную или муниципальную собственность с возмещением ему стоимости имущества, определенной судом, за вычетом затрат на его отчуждение.

Возникновение права собственности на основании уплаты налогов и иных обязательных платежей характеризуется тем, что для его возникновения необходимо действие обязанных лиц во исполнение предписаний налогового законодательства об изъятии средств отдельных собственников для общегосударственных нужд.

Налоги служат важнейшим экономико-правовым средством государственного регулирования хозяйственной деятельности. Действенность этих средств зависит от множества фактов, в том числе и от размеров обязательных платежей (прежде всего налогов), позволяющих сдерживать либо, наоборот, стимулировать хозяйственную деятельность.

Согласно российскому законодательству выморочное имущество, у которого не оказалось наследников, переходит к государству как наследнику (в некоторых странах, например, во Франции, переход выморочного имущества осуществляется на основе права "оккупации", не исключающей приобретение права собственности на такое имущество другими субъектами гражданского права).

Выморочным признается имущество, у которого нет наследников ни по закону, ни по завещанию, либо никто из наследников не имеет права наследовать, или все наследники отстранены от наследования (недостойные наследники), либо никто из наследников не принял наследства, либо все наследники отказались от наследства.

Выморочное имущество, находящееся за рубежом, переходит по наследству к государству по правилам, установленным в договорах о правовой помощи, участником которых является Россия. По общему правилу, выморочное движимое имущество передается государству, гражданином которого к моменту смерти является наследодатель, а выморочное недвижимое имущество переходит в собственность государства, на территории которого оно находится.

Государственная собственность прекращается также в результате такого специального способа прекращения права собственности, каким является приватизация.

Под приватизацией понимается переход имущества из публичной (государственной или муниципальной) в частную собственность граждан или юридических лиц в порядке и на условиях, предусмотренных специальным законодательством о приватизации. При приватизации государственного и муниципального имущества применяются положения, предусмотренные Гражданским кодексом, регулирующие порядок приобретения и прекращения права собственности, если законом о приватизации не предусмотрено иное (ст. 217 ГК). Это означает, что "в соответствии с общим правилом об исключении специальным законом действия общего закона отношения приватизации выведены в основном из-под действия правил Кодекса" <\*>.

Надо полагать, что обособление отношений приватизации от иных гражданско-правовых отношений и регулирование их в рамках специальных норм оправданно. Однако при этом необходимо сохранять приоритет норм Конституции и Гражданского кодекса, регулирующих порядок приобретения и прекращения права собственности. Необходима также более детальная регламентация в Гражданском кодексе отношений по распоряжению государственным имуществом в соответствии с принципом справедливости, чтобы приватизация государственной собственности не смогла превратиться в незаконное присвоение общенародного достояния частными лицами <\*>.

<\*> См.: Эрделевский А.М. Нулевой вариант российской приватизации // Гражданин и право. 2001. N 1 (7). С. 61 - 65.

Осуществление правомочий частного собственника по владению, пользованию и распоряжению имуществом находится под контролем государства. Но и государство, как собственник, должно находиться под контролем закона, в котором выражены воля всего народа и его интерес в справедливом распределении государственного имущества.

Основными нормативными актами, регламентирующими приватизацию, являются Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. N 178-ФЗ "О приватизации государственного и муниципального имущества" <\*> (далее - Закон), другие федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты РФ, в том числе Программы приватизации, законы и иные нормативные акты субъектов РФ.

Статья 13 Закона предусматривает десять способов приватизации государственного и муниципального имущества:

преобразование унитарного предприятия в открытое акционерное общество;

продажа государственного или муниципального имущества на аукционе;

продажа акций открытых акционерных обществ на специализированном аукционе;

продажа государственного и муниципального имущества на конкурсе;

продажа за пределами территории РФ находящихся в государственной собственности акций открытых акционерных обществ;

продажа акций открытых акционерных обществ через организатора торговли на рынке ценных бумаг;

продажа государственного или муниципального имущества посредством публичного предложения;

продажа государственного или муниципального имущества без объявления цены;

внесение государственного или муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы открытых акционерных обществ;

продажа акций открытых акционерных обществ по результатам доверительного управления.

Закон РСФСР от 4 июля 1991г. "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" <\*> (с изм. и доп.) предусматривает приватизацию государственного жилого фонда путем приобретения гражданами в собственность занимаемых ими жилых помещений на добровольной основе в форме бесплатной передачи жилья или его продажи. Приватизация иных объектов (земли, природных ресурсов и др.) может осуществляться на основании специально принимаемых законов.

По общему правилу, приватизация осуществляется путем возмездного отчуждения государственного и муниципального имущества в пользу частных лиц (физических и юридических). В соответствии со ст. ст. 6, 14 Закона решение о выборе способа приватизации государственного и муниципального имущества принимают соответственно Правительство РФ, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления.

Продажа государственного и муниципального имущества проводится в форме открытого аукциона. Согласно п. 1 ст. 18 Закона на аукционе продается имущество, если его покупатели не должны выполнять какие-либо условия в связи с приобретением ими объектов приватизации. Победителем на аукционе становится тот покупатель, который предложил наиболее высокую цену за выставленный на аукционе объект. В течение пяти дней с даты подведения итогов аукциона с его победителем заключается договор купли-продажи.

Продажа акций открытых акционерных обществ проводится в форме межрегионального специализированного аукциона, используемого при продаже акций небольших предприятий, и всероссийского специализированного аукциона, используемого, как правило, при продаже крупных пакетов акций открытых акционерных обществ.

Подаваемая претендентом заявка на участие в специализированном аукционе является предложением заключить договор купли-продажи акций по итогам специализированного аукциона на условиях, опубликованных в информационном сообщении. Победители специализированного аукциона получают акции открытого акционерного общества по единой цене за одну акцию.

Государственное и муниципальное имущество может быть продано не только на аукционе. Законом предусмотрена продажа государственного и муниципального имущества посредством публичного предложения. Такая форма приватизации возможна, если аукцион по продаже указанного имущества был признан несостоявшимся.

Сведения о продаже государственного или муниципального имущества посредством публичного предложения публикуются в информационном сообщении, где обязательно указываются цена первоначального предложения, которая должна быть не ниже начальной цены указанного имущества на аукционе; величина снижения начальной цены; период, по истечении которого последовательно снижается цена предложения; минимальная цена предложения, по которой может быть продано государственное или муниципальное имущество (цена отсечения).

Право приобретения государственного или муниципального имущества принадлежит заявителю, который первым подал в установленный срок заявку на приобретение указанного имущества по превосходящей цене первоначального предложения либо по цене последующих предложений.

Поданная заявка регистрируется одновременно с регистрацией договора купли-продажи указанного имущества, после чего, не позднее чем через 30 дней после полной оплаты, осуществляются передача государственного имущества и оформление права собственности.

Если продажа государственного и муниципального имущества посредством публичного предложения не состоялась, указанное имущество в соответствии со ст. 24 Закона может быть продано без объявления цены. Поскольку нормативная цена такого имущества не определяется, она формируется в ходе поступления предложений от претендентов на совершение покупки.

Покупателем признается лицо, предложившее за государственное или муниципальное имущество наибольшую цену. При поступлении одинаковых предложений покупателем признается лицо, подавшее заявку ранее других лиц.

Продажа государственного или муниципального имущества на конкурсе осуществляется в соответствии со ст. 20 Закона. На конкурсе могут продаваться предприятие как имущественный комплекс или акции созданного при приватизации открытого акционерного общества, которые составляют более чем 50% его уставного капитала, при условии, что в отношении объекта приватизации его покупатель обязан выполнить объявленные организаторами конкурса условия.

Конкурс является открытым по составу участников и закрытым по форме подачи предложений о цене имущества. Право приобрести в собственность выставленный на конкурс объект приватизации получает тот покупатель, который предложил наиболее высокую цену за этот объект, взяв на себя выполнение всех обязательств, предусмотренных условиями конкурса.

Право собственности на имущество, которое приватизируется на конкурсе, возникает у победителя конкурса не сразу, а лишь после выполнения им условий конкурса. Срок выполнения условий конкурса не может превышать одного года.

До перехода к победителю права собственности он может осуществлять определенные полномочия, установленные ст. ст. 19, 20 Закона, связанные с управлением делами акционерного общества или унитарного предприятия.

В случае неисполнения победителем конкурса условий, а также ненадлежащего их исполнения, в том числе нарушения промежуточных или окончательных сроков исполнения таких условий и объема их исполнения, приобретенный по конкурсу объект подлежит безвозмездному отчуждению соответственно в государственную или муниципальную собственность. Сделка по приватизации государственного или муниципального имущества расторгается с одновременным взысканием с покупателя неустойки. Помимо неустойки с покупателя также могут быть взысканы убытки, причиненные неисполнением договора купли-продажи, в размере, не покрытом неустойкой.

Продажа за пределами территории РФ находящихся в государственной собственности акций открытых акционерных обществ предусмотрена ст. 21 Закона. Проданные за пределами РФ такого рода акции могут быть использованы в качестве обеспечения ценных бумаг, которые, в свою очередь, выпускаются иностранными эмитентами. Таким образом, создается наиболее надежный способ защиты прав и интересов держателей ценных бумаг, выпускаемых иностранными эмитентами.

Приватизация посредством продажи акций открытых акционерных обществ через организатора торговли на рынке ценных бумаг предусмотрена ст. 22 Закона и осуществляется в соответствии с правилами, установленными организатором торговли.

Для целей продажи акций открытых акционерных обществ через организатора торговли могут привлекаться брокеры, с которыми заключается договор. Условия договора должны предусматривать продажу указанных акций по цене, которая не может быть ниже начальной цены, определенной правилами, исходящими от организаторов торговли.

Информация о продаже акций открытых акционерных обществ, равно как и информация о совершенных сделках с ними, подлежит опубликованию.

Внесение государственного или муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы открытых акционерных обществ осуществляется в соответствии со ст. 25 Закона, по решению соответственно Правительства РФ, органа исполнительной власти субъекта РФ, органа местного самоуправления с целью учреждения открытых акционерных обществ либо в порядке оплаты размещаемых дополнительных акций при увеличении уставных капиталов открытых акционерных обществ.

С целью установления государственного контроля за деятельностью акционерных обществ установлено правило, в соответствии с которым доля акций открытого акционерного общества, находящихся в собственности РФ, субъекта РФ, муниципального образования в общем количестве обыкновенных акций этого акционерного общества не может составлять менее 25% плюс одна акция, если иное не установлено Президентом РФ в отношении стратегических акционерных обществ.

Впервые Законом предусмотрена приватизация посредством продажи акций открытого акционерного общества по результатам доверительного управления. В соответствии со ст. 26 Закона лицо, заключившее по результатам конкурса договор доверительного управления акциями открытого акционерного общества, приобретает эти акции в собственность после завершения срока доверительного управления, в случае исполнения условий договора доверительного управления. Следовательно, по типу аренды с правом последующего выкупа арендуемого имущества Законом предусмотрено в качестве одного из способов приватизации заключение договора доверительного управления акциями открытого акционерного общества с правом их последующего выкупа.

Преобразование государственных и муниципальных унитарных предприятий в открытые акционерные общества предполагает смену организационно-правовой формы юридического лица. Первоначально акции этих обществ обязательно остаются в собственности государства или муниципального образования. Впоследствии акции могут также полностью остаться в собственности государства или муниципальных образований или быть проданы юридическим и физическим лицам полностью или частично.

В целях обеспечения контроля за деятельностью открытых акционерных обществ, созданных в процессе приватизации, органы государственной и муниципальной власти получили возможность вводить, по своему усмотрению, специальное право "золотой акции" <\*>, что дает возможность влиять на принятие решений органами управления акционерных обществ.

Для осуществления всех способов приватизации и возникновения частной собственности на объекты приватизации всегда требуется сложный юридический состав. Например, договор и решение административного органа - для возникновения права собственности на жилье; прогнозный план (программа) приватизации имущества, заявка и иные документы, предоставляемые покупателем, внесение задатка для участия в приватизации, заключение договора купли-продажи и т.д. - для возникновения права собственности на предприятие.

**§ 6. Право муниципальной собственности**

1. Понятие муниципальной собственности давно известно отечественному гражданскому праву. Оно было введено еще в Гражданский кодекс РСФСР 1922г. За последнее время это понятие было развито и закреплено в Законе СССР от 6 марта 1990г. "О собственности в СССР", в Законах РСФСР от 24 декабря 1990г. "О собственности в РСФСР", от 6 июля 1991г. "О местном самоуправлении в Российской Федерации", Федеральном законе от 28 августа 1995г. N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", в Конституции РФ 1993г. и ГК 1994г.

Законодательное определение места и значения муниципальной собственности среди других форм собственности менялось. Так, в ГК 1922г. муниципальная собственность рассматривалась как разновидность государственной собственности и не имела самостоятельного значения. В Законе "О собственности в РСФСР" муниципальная собственность представлялась как соединение собственности административно-территориальных образований низшего уровня (городов, районов, поселков и т.д.) и собственности органов территориального общественного самоуправления, например, советов микрорайонов или других общественных образований, признанных юридическими лицами, в результате чего был сделан вывод о том, что муниципальная собственность в Законе представлена как переходная форма от государственной собственности к собственности юридических лиц <\*>.

В Конституции РФ 1993г. и Гражданском кодексе РФ муниципальная собственность наряду с государственной отнесена к публичной собственности, поскольку ее субъекты являются публично-правовыми образованиями, и выступает как самостоятельная форма собственности.

Законодательное закрепление муниципальной собственности наряду с государственной в качестве самостоятельной формы собственности имеет целью приблизить к реальному обладанию материальными благами тех, кому они по праву принадлежат, - народу. Преимущество муниципальной собственности перед государственной заключается в том, что владение, пользование, распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности, осуществляются населением непосредственно или представительными органами местного самоуправления в соответствии с волей и в интересах населения.

2. К субъектам муниципальной собственности согласно п. 1 ст. 215 ГК относятся городские и сельские поселения и другие муниципальные образования в целом, которые регистрируются в Едином федеральном реестре муниципальных образований в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 19 января 1998г. N 65 "О Федеральном реестре муниципальных образований в Российской Федерации".

Муниципальная собственность является экономической основой местного самоуправления. Местное самоуправление заключает в себе право и действительную способность самостоятельного решения населением под свою ответственность вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью, исходя из собственных интересов, исторических и иных местных традиций.

Управление такой собственностью должно находиться в ведении представительных (выборных) органов. Однако не исключается участие в управлении муниципальной собственностью иных органов местного самоуправления, структура которых определяется населением самостоятельно (ч. 1 ст. 131 Конституции РФ).

Таким образом, от имени соответствующего муниципального образования - собственника его правомочия в соответствии со своей компетенцией могут осуществлять органы местного самоуправления, не являющиеся собственниками вверенного им имущества (ст. ст. 125, 215 ГК). Совершенно очевидно, что действующие в качестве юридических лиц выборные и иные органы местного самоуправления, а также территориального общественного самоуправления могут быть организованы соответственно только в форме финансируемых собственником учреждений, общественных организаций, иных формах, которые предусмотрены ч. 3 п. 2, п. 3 ст. 48 ГК.

3. В состав объектов муниципальной собственности входят средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды, имущество органов местного самоуправления, муниципальные земли и другие природные ресурсы, которые находятся в муниципальной собственности, муниципальные предприятия и организации, муниципальные банки, другие финансово-кредитные организации, муниципальный жилищный фонд и нежилые помещения, другие объекты.

Муниципальное имущество, подобно государственному, делится на две части. Одну часть составляет имущество, закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями на праве хозяйственного ведения или оперативного управления. Другую составляет муниципальная казна соответствующего муниципального образования, которая состоит из средств местного бюджета и иного муниципального имущества, не закрепленного за муниципальными предприятиями и учреждениями.

Общим для объектов государственной и муниципальной собственности является также наличие среди них объектов, составляющих соответственно исключительную государственную и муниципальную собственность. Закон определяет виды имущества, находящегося только в муниципальной собственности, т.е. изъятого из оборота (например, муниципальные учреждения образования, культуры, спорта).

Специфика муниципальной собственности состоит в том, что ее объекты носят целевой характер, т.е. предназначены для решения вопросов местного значения, удовлетворения жилищно-коммунальных, социально-культурных, бытовых и иных потребностей населения соответствующих территорий.

Основания возникновения муниципальной собственности, источники ее формирования различны. Их можно условно разделить на две группы: общегражданские способы и способы, на основании которых может возникнуть только муниципальная собственность, т.е. специальные способы возникновения муниципальной собственности.

Являясь специальными способами возникновения по отношению к частной собственности, некоторые способы возникновения муниципальной собственности будут общими по отношению к государственной собственности. Например: поступления от приватизации имущества; местные налоги и штрафы; плата, в том числе в натуральной форме, от пользователей природными ресурсами, которые добываются на территории данного образования; передача объектов государственной собственности в муниципальную собственность (возможна передача объектов из собственности Российской Федерации или из собственности субъекта РФ) и другие способы.

Специальными основаниями возникновения, присущими только муниципальной собственности, являются: отчисления от федеральных налогов и налогов субъектов Федерации; финансовые средства, переданные органами государственной власти органам местного самоуправления для реализации отдельных государственных полномочий.

Специальные способы, носящие характер частного случая, названы в Гражданском кодексе РФ. К ним, в частности, относится поступление в муниципальную собственность имущества, которое в силу закона не может принадлежать собственнику (ст. 238 ГК). В муниципальную собственность может перейти недвижимое имущество, выкупленное у собственника для муниципальных нужд (ст. 239 ГК), в том числе в связи с изъятием земельного участка.

Общими для всех форм собственности, в том числе и для муниципальной, являются такие основания возникновения, как прибыль муниципальных предприятий, учреждений и организаций, имущество, полученное по сделкам, в том числе поступления от сдачи муниципального имущества в аренду, и многие другие способы.

Муниципальное имущество подлежит пообъектной регистрации в реестре муниципальной собственности, который ведут комитеты по управлению муниципальным имуществом.

4. Осуществляя права собственника в отношении имущества, входящего в состав муниципальной собственности, органы местного самоуправления имеют право передавать объекты муниципальной собственности во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, сдавать в аренду, отчуждать в установленном порядке, а также совершать с находящимся в муниципальной собственности имуществом иные сделки.

Органы местного самоуправления вправе в соответствии с законом создавать предприятия, учреждения для хозяйственной и иной деятельности. Наделенные властными полномочиями, органы местного самоуправления определяют цели, условия, порядок деятельности предприятий, учреждений, организаций, находящихся в муниципальной собственности. Что касается предприятий, учреждений, организаций, не находящихся в муниципальной собственности, действующих на территории муниципалитета в качестве частных юридических лиц, то их взаимоотношения с органами местного самоуправления строятся на основе договора.

Органы местного самоуправления вправе координировать их участие в комплексном социально-экономическом развитии территории муниципального образования, но не могут ограничивать их хозяйственную деятельность, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами и законами субъектов РФ.

Органы местного самоуправления самостоятельно распоряжаются средствами местных бюджетов. Сумма превышения доходов над расходами местных бюджетов по результатам отчетного года не подлежит изъятию федеральными органами государственной власти, что подтверждает положение о том, что муниципальная собственность наряду с государственной является самостоятельной формой собственности.

Органы государственной власти гарантируют право представительных органов местного самоуправления самостоятельно определять направления использования средств местных бюджетов и самостоятельно распоряжаться свободными остатками средств местных бюджетов, образовавшимися в конце финансового года в результате увеличения поступления доходов или уменьшения расходов <\*>.

Допускается приватизация муниципального недвижимого имущества. Порядок и условия приватизации муниципальной собственности определяются населением непосредственно или представительными органами местного самоуправления самостоятельно. Доходы от приватизации объектов муниципальной собственности поступают в полном объеме в местный бюджет.

**ЛИТЕРАТУРА**

1. Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. М.; Л., 1948.
2. Егоров Н.Д. Гражданско-правовое регулирование общественных отношений: единство и дифференциация. Л., 1988.
3. Ершова И.В. Проблемы правового режима государственного имущества в хозяйственном обороте. М., 2001.
4. Краснов М.А. Введение в муниципальное право. М., 1993.
5. Мозолин В.П. Право собственности в Российской Федерации в период перехода к рыночной экономике. М., 1992.
6. Суханов Е.А. Основные положения права собственности. М., 1999.