

Проблемы и вопросы конституционного и административного права

УДК 342.553:347.23+352.073
ББК Х400.74+Х404.113

DOI: 10.14529/law150411

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ В РОССИИ

И. В. Выдрин

Уральский институт экономики, управления и права, г. Екатеринбург

Предметом настоящей статьи является правовое регулирование института муниципальной собственности в разные периоды его становления и развития в Российской Федерации. Анализируются правовой статус собственников муниципального имущества, способы (направления) формирования муниципальной собственности, отдельные вопросы управления и распоряжения муниципальным имуществом. На основе исследования федерального законодательства констатируется вывод о размывании муниципальной собственности, утрате муниципалитетами многих ее объектов – тенденции, приобретшей устойчивый характер в последние годы.

Ключевые слова: *муниципальная собственность, муниципальное образование, муниципализация.*

В качестве самостоятельной формы (типа, вида) муниципальная собственность была признана Конституцией РФ, а вслед за ней и Гражданским кодексом РФ. Между тем впервые статус и состав муниципальной собственности получил закрепление в Законе РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» и в Постановлении Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 «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». Не раскрывая существа данного понятия, указанные правовые акты трактовали муниципальную собственность как достояние населения соответствующей административно-территориальной единицы (села, поселка, района или города). Хорошо известный сегодня термин «муниципальное образование», идентифицирующий самоуправленческие территории, в то время еще не вошел в правовой обиход и в нормативных актах не использовался.

Муниципальной собственности в качестве материальной основы жизнедеятельности

территорий местных Советов предшествовали другие институты. В течение советского периода такой основой считалась государственная собственность. Закон СССР от 9 апреля 1990 г. № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», наметивший организационное и функциональное обособление местных Советов от органов государственной власти, предусмотрел так называемую коммунальную собственность. В ее состав включалось имущество, передаваемое из ведения Союза ССР, союзных и автономных республик, а также имущество, приобретенное местными Советами за счет принадлежащих им бюджетных средств. Порядок передачи государственного имущества в коммунальную собственность должны были в перспективе нормативно регулировать, но этого по известным причинам не произошло. Советский Союз распался. Вместе с тем контуры будущего организационно-правового процесса, связанного с вычленением «местной собственности», были намечены.

В российском законодательстве коммунальная собственность, мыслившаяся как элемент имущественной самостоятельности местных Советов, получила название собственности муниципальной. Е. И. Колюшин в

этой связи замечает, что концептуальных противоречий между коммунальной и муниципальной собственностью ни тогда, ни сейчас не просматривалось. Обе они представляют собой экономическую основу местного самоуправления [4, с. 346–347], что, конечно, верно в сущностном плане.

В семантическом значении коммунальный и муниципальный также термины одного порядка, имеющие непосредственное отношение к местному самоуправлению. Понятие «муниципальный», происходящее от латинского *municipium*, обозначает город с правами самоуправления. В свою очередь коммуна (от латинского *communis* – община) есть городская община, получившая право самоуправления. Общие исторические и этимологические корни обусловили широкое распространение понятий «муниципальный» и «коммунальный», которые в свою очередь породили множество производных от них значений. Одним из них и стала муниципальная собственность.

Проблемами местного хозяйства, материальную начинку которого составляла муниципальная собственность, активно занималась отечественная наука в дореволюционный период, причем в самых разных отраслях знаний: экономики, финансов и, конечно, юриспруденции [3; 10]. Обратим внимание, что на рубеже XIX–XX вв. российские исследователи находились под влиянием довольно популярного в то время учения, называвшегося «муниципальный социализм».

Его суть ярко передают слова одного из идеологов этого движения, видного английского экономиста и публициста Сиднея Вебба: «Английский гласный (депутат – И. В.) – индивидуалист шагает по муниципальной мостовой, поливаемой муниципальной водой, смотрит на муниципальные часы, возвышающиеся над муниципальным рынком, чтобы вовремя встретить своих детей, выходящих из муниципальной школы, рядом с которой находится муниципальный госпиталь. Он садится в муниципальный трамвай и едет в муниципальную библиотеку, чтобы подготовиться там к речи о необходимости перехода в руки государства каналов и железных дорог. Во время этой речи в городском совете он не преминет воскликнуть: «Социализм, господа гласные, не стоит того, чтобы человек практически разбирался в его фантазиях и абсур-

де. Индивидуальное действие и самопомощь – вот что возвеличило наш город» [8, с. 84].

Главное в этих словах заключается в идее наращивания муниципальной собственности (муниципализации), ее концентрации в руках муниципалитета в целях эксплуатации на благо горожан. Что до критических выпадов по адресу социалистических воззрений, то они сказаны больше для красного словца. Сидней Вебб и его супруга Беатриса (несмотря на баронский титул) были большими поклонниками социализма вообще и ее советской модификации в частности. Обобществление собственности – краеугольное положение в социалистическом учении, оттого идеи английских интеллектуалов получили название муниципального социализма.

Требования муниципального социализма формулировались в программах многих политических партий самого разного толка: буржуазных, рабочих, социалистических и т.п. Анализируя их программные документы, приват-доцент (позднее профессор) М. А. Курчинский подчеркивал: «Нередко процесс муниципализации городского хозяйства был наиболее активным там, где городское управление находилось в руках консерваторов, для которых муниципализация городских служб является не требованием, прежде всего справедливости и равенства, а требованием практического смысла, выгоды и жизненного опыта» [6, с. 50]. Очевидно, что своим происхождением муниципальный социализм меньше всего обязан идеологии, его популярность объяснялась здравым смыслом.

В советском законодательстве начального периода регулирование местного самоуправления (этот термин использовался – И. В.) еще сохранялось, но в 1920-е гг. оно практически сошло на нет. Создание централизованной вертикали власти не оставляло никаких шансов местному самоуправлению, а с ним и муниципальной собственности, являющихся воплощением управленческой децентрализации и имущественной обособленности территорий местных Советов. Согласно Конституции СССР 1936 года социалистическая собственность имела форму государственной собственности (всенародное достояние) либо кооперативно-колхозной собственности (собственность отдельных колхозов, кооперативных объединений).

В современной России правовое регули-

рование института муниципальной собственности осуществляется по трем основным направлениям: определение собственника муниципального имущества; установление состава (объектов) муниципального имущества; управление и распоряжение муниципальной собственностью.

Первоначально муниципальная собственность трактовалась как собственность, принадлежащая общине (населению, жителям и т.п.), что находило соответствующее правовое выражение. Союзный Закон «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» (ст. 8), Закон «О местном самоуправлении в РСФСР» (ст. 37) исходили из того, что коммунальная (муниципальная) собственность является достоянием населения соответствующей территории, которым управляли и распоряжались местные Советы. Еще дальше в этом отношении продвинулся Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», устанавливающий, что в определенных случаях население могло наделяться правами собственника муниципального имущества. Правда, эти случаи не раскрывались, они, по замыслу федерального законодателя, должны были предусматриваться законами субъектов РФ или уставами муниципальных образований (ч. 2 ст. 29). Пусть и с известной долей осторожности, но данная норма указывала на население как на потенциального собственника муниципального имущества.

О том, что категория «достояние» не была случайной в российском законодательстве, подчеркивал С. С. Алексеев: «Достояние в результате развития общественных отношений приобретает применительно к обществу, нациям, народностям, природным ресурсам страны и достижениям ее культуры самостоятельную значимость и положение, возвышающееся над всей системой отношений частной и государственной собственности, в которые, оно, достояние, при решении практических вопросов призвано воплотиться» [1, с. 363]. А вот этого как раз и не случилось.

Гражданско-правовая конструкция собственника муниципального имущества существенно иная. Муниципальная собственность принадлежит публично-правовым (муниципальным) образованиям. Права собственника муниципального имущества реализуют орга-

ны местного самоуправления (ст. 215 Гражданского кодекса РФ). Об этом же свидетельствует и Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [5] (далее – ФЗ № 131), согласно которому органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом (ч. 1 ст. 51). Таким образом, население муниципального образования, будучи формально ведущим субъектом отношений местного самоуправления (источником власти), оказалось лишенным права собственности на муниципальное имущество.

Заметим, что на этот счет высказываются и другие соображения, старающиеся, как представляется, примирить обе позиции. Муниципальные образования квалифицируются некоторыми специалистами в качестве «территориально организованного населения». И когда органы или должностные лица местного самоуправления осуществляют сделки с муниципальным имуществом, заключая договоры купли-продажи, аренды, найма, такие сделки считаются заключенными от имени жителей муниципального образования. «Поэтому очень важно формировать у населения, – заключают сторонники такого подхода, – сознание собственника, хозяина, понимание того, что органы местного самоуправления должны действовать в соответствии с их интересами – интересами собственников муниципального имущества» [2, с. 52–53].

Вопрос о муниципальном собственнике занимателен с теоретической и практической точек зрения. Сначала о теоретической подоплеке. Дело в том, что отказ от признания населения муниципального образования носителем права собственности не согласуется с его высоким конституционно-правовым статусом, согласно которому владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом осуществляются населением, а отнюдь не органами местного самоуправления (ч. 1 ст. 130 Конституции РФ). Последние в силу требований ст. 132 Конституции РФ только лишь управляют муниципальной собственностью. Парадоксально, но действующее федеральное законодательство (ФЗ № 131), столь многословное относительно прав населения на участие в местном самоуправлении, хранит пол-

ное молчание, когда речь заходит о роли граждан в управлении муниципальной собственностью.

Практический оттенок данной проблемы высветил ФЗ № 131, в соответствии с которым муниципальное имущество, не предназначенное для решения вопросов местного значения, подлежит репрофилированию либо отчуждению (ч. 5 ст. 50). Но имеют ли в этом случае муниципальные образования как собственники муниципального имущества право подать голос в защиту принадлежащих им имущественных комплексов? Должны ли они, руководствуясь указанной нормой, безропотно, без выражения собственного волеизъявления расстаться с объектами, функциональный профиль которых по воле обстоятельств расходится с предметами ведения муниципалитетов. Нет, говорит федеральная власть, требования закона должны быть выполнены беспрекословно. А вот позиция Конституционного Суда РФ, изложенная в Постановлении от 30 июня 2006 г., предусматривает, во-первых, волеизъявление публично-правовых образований на передачу «спорного» имущества, во-вторых, достижение между органами власти договоренностей на этот счет и, в-третьих, невозможность принудительного отчуждения собственности.

Данное постановление, хотя и не имеющее прямого отношения к самоуправленческой тематике, казалось, должно было стать надежной защитой муниципальной собственности, ограждающей ее от покушений в аналогичных обстоятельствах, вызванных перераспределением полномочий между местными и региональными властями. К тому же оно пришлось весьма кстати, поскольку практическая реализация федеральных законов в середине 2000-х гг., с размахом разграничивающих различные предметы ведения и полномочия, привела к многочисленным конфликтам между ними.

Спорили за полномочия (просили вернуть их через механизм наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями), еще больше спорили за имущество в надежде сохранить его за муниципалитетами, растрчивая силы и энергию в бесчисленных судебных заседаниях. Имеющаяся в этом отношении практика разноречива. Е. С. Шугрина, обобщившая значительный массив судебных дел муниципальной направленности [11], приводит разные приме-

ры споров о собственности с участием органов муниципальной и государственной власти.

Анализ судебной практики, проведенный ею, свидетельствует, что арбитражные инстанции, опираясь на правовую позицию Конституционного Суда РФ, выраженную в Постановлении от 30 июня 2006 г., как правило, принимали сторону органов местного самоуправления. Но не всегда. Один из таких в общем-то частных, случаев получил громкую огласку, вызвал негодование Конституционного Суда РФ и, по всей видимости, должен войти в анналы конституционной науки и практики.

Фабула этой истории такова. Глава Екатеринбурга в течение 2005–2006 гг. спорил с Правительством Свердловской области по поводу передачи некоторых объектов городского хозяйства областной исполнительной власти в связи с разграничением предметов ведения и полномочий, «накрывшим» в то время все уровни управления. Процесс складывался не в пользу органов местного самоуправления, но появившееся в ходе разбирательства Постановление Конституционного Суда РФ от 30 июня 2006 г. вселило надежду на пересмотр дела по вновь открывшимся обстоятельствам. Арбитражный суд Свердловской области, однако, остался непреклонным. Он не принял во внимание Определение Конституционного Суда РФ от 7 декабря 2006 г. № 542-О «По запросу законодательного Собрания Республика Карелия о проверке конституционности ряда положений ч. 11 ст. 154 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также жалобе главы города Екатеринбурга на нарушение теми же законоположениями конституционного права на местное самоуправление», которым подтверждались выводы о необходимости согласованных действий региональных и муниципальных властей на пе-

редачу имущества из ведения одного публичного собственника другому. Такие действия, по мнению Суда, должны обеспечить баланс интересов публичных образований, гарантировать имущественную самостоятельность муниципалитетов, многократно подтвержденную Конституцией РФ (ч. 1 ст. 130, ч. 1 ст. 132, ст. 133). Поскольку эта правовая позиция уже нашла официальное выражение, Конституционный Суд РФ ограничился вынесением определения по данному делу, указав, что принятые ранее арбитражем правоприменительные акты должны быть пересмотрены.

И вновь случилась осечка. Областной арбитражный суд выдвинул систему аргументов о том, что определения Конституционного Суда РФ не могут быть квалифицированы в качестве бесспорного и достаточного основания для вынесения решения по делу. Они не содержат итогового решения, не подписываются всеми участвовавшими в рассмотрении дела судьями и не выносятся именем Российской Федерации. «Вместо исполнения определений Конституционного Суда РФ, – отреагировал по этому поводу В. А. Кряжков, – Арбитражный суд Свердловской области стал обосновывать их необязательность» [5, с. 8].

Последовало Определение Конституционного Суда РФ от 1 ноября 2007 г. № 827-О-П «По ходатайству главы города Екатеринбурга об официальном разъяснении определения Конституционного Суда РФ от 7 декабря 2006 г. № 542-О...», затем Решение Конституционного Суда РФ от 21 апреля 2009 г. «Об информации об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации», констатирующее, что выводы арбитража сделаны «вопреки правовой позиции конституционного правосудия», «выявленный им конституционно-правовой смысл является общеобязательным», «правоприменительные решения, основанные на ином истолковании, расходящемся с конституционно-правовым смыслом, подлежат пересмотру».

Словом, имущественный спор приобрел оттенок конкуренции различных судебных инстанций, однако положительно на судьбе имущественного комплекса Екатеринбурга он так и не сказался.

Краткое понятие муниципальной собственности содержит Гражданский кодекс РФ (ст. 215): это имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным

образованиям. От их имени права собственника реализуют органы местного самоуправления и другие субъекты, указанные в ст. 125 ГК РФ (органы государственной власти, государственные органы, юридические лица и граждане).

Конституция РФ «узаконила» муниципальную собственность в качестве обособленной публичной формы собственности (ч. 2 ст. 8). Она наравне с государственной, частной и иными формами собственности (например, собственностью общественных объединений) признается и защищается государством. Особенности приобретения и прекращения права на имущество, находящееся в муниципальной собственности, владения, пользования и распоряжения им в соответствии со ст. 212 ГК РФ устанавливаются специальным законом. Речь идет в том числе о Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которому органы муниципальной власти вправе передавать муниципальное имущество во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти, органам власти других муниципальных образований (ч. 2 ст. 51 ФЗ № 131).

Муниципальная собственность отличается от собственности частной в первую очередь по целевому назначению. Она призвана служить общему благу, удовлетворению общественных интересов (решению публичных по своему характеру вопросов местного значения в контексте законодательства о местном самоуправлении), что и отличает ее от частной собственности, которая направлена на удовлетворение частных интересов (одного лица или группы лиц). Соотношение государственного и частного сегмента, сложившееся в 1990-е гг., отмечено резким ростом собственности частной – тренд, доминирующий до настоящего времени, что связано с процессами разгосударствления и приватизации имущества, а, кроме того, набирающими силу тенденциями по демунICIPализации собственности.

Сложнее разграничить государственную и муниципальную собственность, так как обе они относятся к формам публичной собственности. Между тем существует мнение о том, что муниципальная собственность представляет собой лишь децентрализованную форму собственности государственной. По-види-

тому, собственность муниципальных образований, как с осторожностью замечал С. С. Алексеев, есть модификация государственной, казенной собственности на локальном, «муниципальном» уровне [1, с. 362]. Суждение это, по нашему мнению, вовсе небезобидное, отказывающее муниципальной собственности в самостоятельности, намекающее на ее производный от государственной собственности характер. Существующие же формально-юридические основания указывают на обособленный тип муниципальной собственности, которая признается и защищается государством наравне с иными формами собственности (ч. 2 ст. 9 Конституции РФ, ч. 2 ст. 49 ФЗ № 131). С середины 1990-х гг. муниципальная собственность рассматривается как обязательный признак любого муниципального образования. Ее может быть больше или меньше, но она в любом случае должна быть в качестве составной части экономической основы местного самоуправления наряду со средствами местных бюджетов и имущественными правами муниципальных образований (ч. 1 ст. 49 ФЗ № 131).

Потребность в наличии муниципальной собственности объясняется двумя причинами. Законодательство связывает муниципальную собственность, во-первых, с решением вопросов местного значения (то есть с предметами ведения органов местного самоуправления) и, во-вторых, с получением доходов муниципалитетами от использования муниципального имущества посредством сдачи его в аренду, приватизации и т.п.

Состав муниципальной собственности в течение всего периода ее существования нормативно корректировался. Постановление Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г., разграничившее собственность по типам публично-правовых образований (Российская Федерация, субъекты РФ, муниципалитеты), отнесло к объектам муниципального имущества муниципальный жилищный фонд и нежилые помещения в домах этого фонда; объекты инженерной инфраструктуры; муниципальные предприятия розничной торговли, общественного питания и бытового обслуживания; муниципальные учреждения здравоохранения, народного образования, культуры, физической культуры и спорта; земельные участки; имущество органов местного самоуправления.

Несколько позже фонд муниципального имущества пополнился за счет объектов так называемого соцкультбыта, принадлежащих промышленным предприятиям. Оказавшись в новых для них условиях рыночной экономики, предприятия стремились к избавлению от всего, что неминуемо вело к удорожанию себестоимости выпускаемой ими продукции. В числе первых таких объектов оказались ведомственные (фабричные, заводские и пр.) детские ясли, сады, дома культуры и т.п. Поскольку проблема приобрела всероссийский масштаб, потребовалось вмешательство в этот процесс центральной власти. Указом Президента РФ от 10 января 1993 г. № 8 «Об использовании объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения приватизируемых предприятий», постановлением Правительства РФ от 7 марта 1995 г. № 235 «О порядке передачи объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения федеральной собственности в государственную собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность» в ведение муниципалитетов передавались предприятия социально-культурного и коммунально-бытового назначения, что существенно интенсифицировало процесс пополнения муниципальной собственности. Одновременно это серьезно увеличило нагрузку на местные бюджеты в связи с необходимостью содержания данных объектов.

Федеральный закон о местном самоуправлении 1995 года включил в состав муниципальной собственности средства местных бюджетов, муниципальные внебюджетные фонды (позже упраздненные), земли, муниципальные предприятия и организации, муниципальные банки, жилищные фонды и нежилые помещения, учреждения социально-культурного назначения. Региональное законодательство в свою очередь пополнило перечень муниципального имущества пакетами акций в хозяйственных обществах (Пермская и Иркутская области), имуществом, приобретенным в результате предпринимательской деятельности предприятий и организаций, входящих в состав муниципальной собственности (Белгородская и Волгоградская области), ценными бумагами (Московская область) [9, с. 47].

Тогдашний законодательный подход к объектам муниципальной собственности не-

редко критиковался за отсутствие попыток его нормативной классификации, открытый характер имущественного перечня объектов, ошибочное включение в него, к примеру, муниципальных банков и т.д. [7, с. 93].

Федеральный закон № 131 первоначально дифференцировал имущество, находящееся в муниципальной собственности, по типам муниципальных образований (сельские и городские поселения, муниципальные районы и городские округа). Это было подробное и исчерпывающее перечисление всего того, что могло находиться в ведении, скажем, городского поселения. К примеру, помимо муниципальных земель в состав собственности включались водные объекты, леса, расположенные в границах муниципалитета. Частью муниципальной собственности стали автомобильные дороги, мосты, транспортные инженерные сооружения местного значения, пассажирский транспорт и другое имущество, предназначенное для транспортного обслуживания населения и т.д.

Такой вариант нормативного закрепления имущества в муниципальной собственности тоже оказался недолговечным. Уже в середине 2000-х гг. федеральный законодатель отказался от детального перечисления объектов муниципального имущества, сгруппировав их по целевому признаку в несколько крупных блоков: для решения вопросов местного значения (ст. 14, 15, 16, 16.2 ФЗ № 131); осуществления отдельных государственных полномочий (ст. 19–21); обеспечения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных предприятий и учреждений (здания, помещения, оборудование и т.д.); решения задач, формально не отнесенных к вопросам местного значения (ст. 14.1, 15.1, 16.1).

В 2014 году в связи с расширением типов муниципальных образований появился новый блок муниципального имущества, предназначенный для решения дополнительных вопросов местного значения городских округов с внутригородским делением. Такие вопросы могут устанавливаться законами субъектов РФ (ст. 14, 16, 17 ФЗ № 131).

Вне зависимости от способов нормативного закрепления муниципального имущества следует помнить о его главной функции, связанной с решением вопросов местного значения, представляющих собой основную сферу деятельности и ответственности органов ме-

стного самоуправления. Все, что выпадает из этого перечня, подлежит репрофилированию или отчуждению.

Е. И. Колюшин охарактеризовал этот феномен как отказ от презумпции обладания муниципальным образованием любым имуществом [4, с. 346]. Такая зависимость негативно сказалась на объеме и качестве муниципального имущественного комплекса, нанесла ощутимый удар по муниципальной экономике.

Другим направлением, ведущим к размыванию муниципальной собственности, явилось разграничение предметов ведения между муниципальными образованиями и субъектами Федерации. Уже на этапе принятия ФЗ № 131 местное самоуправление потеряло ряд предметов ведения, прежде относившихся к вопросам местного значения. В качестве примера следует назвать сферу социальной защиты населения, утрата которой привела к изъятию многих социальных объектов. Передача региональным органам власти функции по оказанию услуг в сфере среднего специального образования, специализированных медицинских услуг, прежде принадлежавших муниципалитетам, также вызвала отток значительных объемов муниципального имущества. За все время действия ФЗ № 131 данная тенденция только набирала обороты. В 2011 году субъектам РФ передана функция по оказанию гражданам медицинских услуг. Исключение составляют отдельные муниципалитеты, которым сфера здравоохранения передана в качестве государственных полномочий.

Наконец, муниципальная собственность в значительной степени убывает вследствие разрешенного федеральным законодательством выкупа арендованного имущества субъектами малого и среднего предпринимательства (Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»). Между тем аренда муниципального имущества всегда служила доходным источником муниципалитетов. В настоящее время доля поступающих в местные бюджеты арендных платежей уменьшается, и

напротив, вырастают доходы от приватизированного имущества. Но когда муниципальное имущество иссякнет, муниципальные образования лишатся собственного источника доходов и еще в большей степени станут зависимыми от финансовой помощи государства в виде дотаций и субсидий.

Таким образом, в настоящее время доминирует процесс размывания муниципального имущественного фонда, крайне неблагоприятный для местного самоуправления в России. Сами органы местного самоуправления повлиять на этот процесс не в состоянии, потому вынуждены следовать в фарватере федерального правового регулирования.

Литература

1. Алексеев, С. С. Собрание сочинений: в 10 т. Линия права. Концепция / С. С. Алексеев. – М., 2010. – Т. 4. – 495 с.
2. Барциц, И. Н. Актуальные вопросы развития муниципальных образований / И. Н. Барциц, В. В. Бакушев. – М., 2008. – 300 с.
3. Данилов, Ф. А. Муниципализация промышленных предприятий, земельных площадей, изготовления и доставки главных предметов потребления и пр. / Ф. А. Данилов. – М., 1906. – 80 с.
4. Колюшин, Е. И. Муниципальное право России: курс лекций / Е. И. Колюшин. – М., 2008. – 464 с.
5. Кряжков, В. А. Конституционная культура в зеркале правосудия Конституционного Суда Российской Федерации / В. А. Кряжков // Конституционное правосудие. – 2008. – № 3. – С. 3–8.
6. Курчинский, М. А. Муниципальный социализм и развитие городской жизни / М. А. Курчинский. – СПб., 1907. – 111 с.
7. Маркварт, Э. Муниципальная собственность. Отдельные концептуальные вопросы и предложения по формированию локальной нормативной базы // Местное самоуправление: проблемы и пути их решения / Э. Маркварт. – СПб., 2000. – 322 с.
8. Озеров, И. Х. Финансовое право. Выпуск 2 / И. Х. Озеров. – М., 1905. – 333 с.
9. Постовой, Н. В. Муниципальное право России / Н. В. Постовой. – М., 2000. – 128 с.
10. Рисс, А. Основы муниципального хозяйства / А. Рисс. – Рига, 1914. – 132 с.
11. Шугрина, Е. С. Судебная защита местного самоуправления / Е. С. Шугрина. – М., 2010. – 336 с.

Выдрин Игорь Вячеславович – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой муниципального права, Уральский институт экономики, управления и права, г. Екатеринбург. E-mail: inst-vidrin@mail.ru.

Статья поступила в редакцию 20 июля 2015 г.

DOI: 10.14529/law150411

LEGAL REGULATION OF MUNICIPAL PROPERTY IN RUSSIA

I. V. Vydrin

Ural Institute of Economics, Management and Law, Yekaterinburg, Russian Federation

The object of this article is legal regulation of municipal property in different periods of its formation and development in the Russian Federation. The legal status of owners of municipal property, ways and methods of formation of municipal ownership, management and disposal of municipal property are analyzed. Based on the study of the federal legislation the author draws a conclusion about the dilution of municipal property, the loss of many objects by municipalities, a trend that has acquired a stable character in recent years.

Keywords: *municipal property, municipal education, municipalization.*

References

1. Alekseev S. S. *Sobranie sochinenij: v 10 t. Linija prava. Konceptcija* [Works. Of Liniya Prava. The concert]. Moscow, 2010, vol. 4, 495 p.
2. Barcic I. N., Bakushev V. V. *Aktual'nye voprosy razvitija municipal'nyh obrazovanij* [Topical issues of development of municipalities]. Moscow, 2008, 300 p.
3. Danilov F. A. *Municipalizacija promyshlennyh predpriyatij, ze-mel'nyh ploshhadej, izgotovlenija i dostavki glavnejshih predmetov potreblenija i pr.* [Municipalisation of industrial enterprises, land area, production and delivery main commodities, etc.]. Moscow, 1906, 80 p.
4. Koljushin E. I. *Municipal'noe pravo Rossii: kurs lekcij* [Municipal right of Russia]. Moscow, 2008, 464 p.
5. Krjazhkov V. A. [Constitutional culture in the mirror of justice constitutional Court of the Russian Federation]. *Konstitucionnoe pravosudie [Constitutional justice]*, 2008, no. 3. pp. 3–8.
6. Kurchinskij M. A. *Municipal'nyj socializm i razvitie gorodskoj zhizni* [Municipal socialism and the development of urban life]. St. Petersburg, 1907, 111 p.
7. Markvart Je. *Municipal'naja sobstvennost'. Otdel'nye konceptual'nye voprosy i predlozhenija po formirovaniju lokal'noj normativnoj bazy. Mestnoe samoupravlenie: problemy i puti ih reshenija* [Municipal ownership. Separate conceptual issues and proposals for the formation of the local regulatory. Local government: problems and ways of their solution]. St. Petersburg, 2000. 322 p.
8. Ozerov I. H. *Finansovoe pravo. Vypusk 2* [Financial law]. Moscow, 1905, 333 p.
9. Postovoj N. V. *Municipal'noe pravo Rossii* [Municipal right of Russia]. Moscow, 2000, 128 p.
10. Riss A. *Osnovy municipal'nogo hozjajstva* [The basics of municipal services]. Riga, 1914, 132 p.
11. Shugrina E. S. *Sudebnaja zashhita mestnogo samoupravlenija* [Judicial protection of local self-government]. Moscow, 2010, 336 p.

Igor Viacheslavovich Vydrin – Doctor of Law, Professor, Head of Municipal Law Department, Ural Institute of Economics, Management and Law, Yekaterinburg, Russian Federation. E-mail: inst-vidrin@mail.ru.

Received 20 July 2015.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Выдрин, И. В. Правовое регулирование муниципальной собственности в России / И. В. Выдрин // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2015. – Т. 15, № 4. – С. 69–77. DOI: 10.14529/law150411

FOR CITATION

Vydrin I. V. Legal regulation of municipal property in Russia. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2015, vol. 15, no. 4, pp. 69–77. (in Russ.) DOI: 10.14529/law150411