

**«Возникновение права муниципальной собственности:
особенности защиты арбитражным судом»**

Судебная защита права муниципальной собственности неоднократно становилась предметом научных дискуссий¹. В настоящее время правоприменительные органы и законодатель обращаются к этой проблеме все чаще. Об этом свидетельствуют «круглые столы», проводимые Советом Федерации Федерального Собрания РФ², совместное Постановление Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ³, Информационные письма Высшего Арбитражного Суда РФ⁴. Рассматриваются такие проблемные вопросы как возникновение, прекращение права муниципальной собственности, целевой характер муниципального имущества, особенности управления муниципальным имуществом и многие другие.

Вопрос о судебной защите права муниципальной собственности специфично решен в Арбитражном процессуальном кодексе РФ. Нормы статей 27, 28 и 29 Арбитражного процессуального кодекса РФ устанавливают, что арбитражные суды рассматривают в порядке искового производства возникающие из гражданских правоотношений экономические споры и другие дела, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности с участием муниципальных образований,

¹ *Захаров А.А.* Защита имущественных прав местного самоуправления в Конституционном Суде РФ в свете реализации Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах реализации местного самоуправления в РФ» // *Право и политика.* 2008. № 8. С. 1866-1869; *Петров А.Ю.* Судебные споры о праве собственности на объекты жизнеобеспечения между субъектом РФ и муниципальным образованием // *Законодательство.* 2008. № 7. С. 62-66; *Шугрина Е.С.* Особенности арбитражной практики по некоторым вопросам муниципальной собственности // *Российский юридический журнал.* 2009. № 1. С. 188-201.

² Круглый стол на тему: «Проблемы законодательного регулирования судебной защиты прав местного самоуправления в РФ». Москва, Совет Федерации Федерального Собрания РФ, 13 октября 2005 г.; стенограмма круглого стола на тему: «Особенности судебной практики по вопросам, связанным с финансово-экономическими основами местного самоуправления» // *Муниципальная экономика.* 2010. № 1. С. 18-4

³ О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав: Постановление Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 29 апреля 2010 года. № 10/22 // *Российская газета.* 2010. 21 мая.

⁴ О некоторых вопросах применения Федерального закона «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов РФ или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами среднего и малого предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ»: Информационное письмо Высшего Арбитражного Суда РФ от 5 ноября 2009 года № 134 // *Вестник ВАС РФ.* 2009. № 12.

органов местного самоуправления – в случаях, предусмотренных федеральным законом. Кроме этого, в арбитражных судах в порядке административного судопроизводства рассматриваются дела об оспаривании нормативных актов органов местного самоуправления в случаях, предусмотренных федеральным законом, а также дела об оспаривании решений и действий, ненормативных правовых актов этих органов, затрагивающие права и законные интересы лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Таким образом, муниципальное образование в лице органов местного самоуправления уполномочено обратиться в суд для защиты своих нарушенных прав только в случае, прямо установленном федеральным законом. В то время, как действия, бездействия и акты этих органов могут быть оспорены в арбитражном суде, если нарушают права лиц в экономической сфере.

Муниципальная собственность, наравне с другими формами собственности, возникает из различных оснований, предусмотренных нормами Гражданского кодекса РФ. Среди них сделки, в том числе договоры; судебные акты о признании права муниципальной собственности, в том числе на бесхозяйное имущество; поступление в муниципальную собственность находок; создание или изготовление новой вещи. Вместе с тем, публично-правовая природа муниципальной собственности такова, что на практике право муниципальной собственности возникает на основе специфических институтов, таких как: разграничение государственной собственности; безвозмездная передача имущества из государственной собственности в собственность муниципального образования; безвозмездная передача имущества из собственности одного муниципального образования в собственность иного в процессе его разграничения. Названное можно отнести к специфическим основаниям, или способам возникновения права муниципальной собственности.

Следует отметить, что адекватное законодательное регулирование таких способов отсутствует. Действующие нормы гражданского права не могут в

полной мере обеспечить надлежащее регулирование указанной сферы, поскольку муниципальная собственность – межотраслевой институт, имеющий свои особенности. При отсутствии необходимого правового регулирования возникающие проблемы разрешаются в судебном порядке, то есть в настоящее время благодаря судебному толкованию устраняются противоречивость и двусмысленность законодательства в указанной сфере.

Каким образом эти вопросы решаются на практике можно проиллюстрировать следующими ситуациями.

Муниципальный район создал унитарное предприятие «ТЭЦ», наделив его муниципальным имуществом⁵. В пределах границ этого муниципального района располагалось городское поселение и несколько сельских поселений. Городское поселение посчитало, что муниципальный район нарушает его права, уклоняясь от передачи унитарного предприятия как имущественного комплекса в собственность поселения. Считая свои права нарушенными, поселение в лице администрации обратилось в суд за защитой своих имущественных прав. По мнению городского поселения, бездействие муниципального района нарушает права и законные интересы поселения по осуществлению экономической деятельности, направленной на решение вопросов местного значения по электро-, тепло-, газо- и водоснабжению населения, снабжению топливом. В частности, нарушается право оказывать влияние на регулирование тарифов водоснабжения и возможность оптимизировать систему жилищно-коммунального хозяйства поселения.

По мнению поселения, муниципальный район обязан был безвозмездно передать унитарное предприятие как имущественный комплекс в состав муниципальной собственности поселения. Объекты инженерной инфраструктуры этого унитарного предприятия обслуживают потребителей только городского поселения. Само унитарное предприятие полностью располагается в пределах границ городского поселения, что не позволяет

⁵ Архив Арбитражного суда Хабаровского края. 2009 г. Д. А73-13577/2009; архив Арбитражного суда Хабаровского края. 2009 г. Д. 06АП-5730/2009.

решать вопросы обслуживания иных муниципальных образований. Передача унитарного предприятия как имущественного комплекса в состав муниципальной собственности городского поселения предусмотрена нормами статьи 154 Федерального закона от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ⁶ (пункт 11.1).

В этой ситуации необходимо отметить следующее. Спорное муниципальное имущество – предприятие как имущественный комплекс, не было передано в собственность городского поселения, как представляется, обоснованно. Такой вывод основывается на нормах действующего законодательства. Частью 11.1 статьи 154 Федерального закона № 122-ФЗ безвозмездная передача в процессе разграничения имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными районами, поселениями и городскими округами производится в определенном порядке с учетом вопросов местного значения и целевым характером муниципального имущества, что предусмотрено положениями Федерального закона от 03.10.2003 г.⁷. Нормы статьей 14 и 15 в качестве вопросов местного значения для муниципального района и поселения устанавливают организацию электро- и газоснабжения населения поселений. Для поселений дополнительно установлена организация тепло- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом.

Законодательно установлено, что разграничение имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными районами, поселениями и городскими округами осуществляется правовыми актами субъектов РФ. Весь процесс разграничения и передачи такого имущества, в том числе основания для передачи, регулируется правовыми

⁶ 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»: Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ // СЗ РФ. - 2004. - № 35. - Ст. 3607.

⁷ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 2003 года // СЗ РФ. - 2003. - № 40. - Ст. 3822.

актами субъектов РФ. Соответственно, вопросы разграничения и передачи муниципального имущества – унитарного предприятия как имущественного комплекса, между муниципальным районом и городским поселением могут быть разрешены только в случае принятия закона субъекта РФ. В отсутствие такого закона разграничение и передача муниципальной собственности с одного уровня на другой является безосновательной. Кроме того, спорное имущество обеспечивало теплоснабжением население не только городского поселения, но и других поселений, входящих в состав муниципального района.

Суд отказал поселению в передаче спорного имущества. Представляется, что такой вывод суда о невозможности безвозмездной передачи спорного имущества соответствует нормам действующего законодательства и в наибольшей степени отвечает потребностям населения каждого из муниципальных образований. Организация таких жизненно важных процессов, как электро-, тепло-, водоснабжение является достаточно трудоемкой и сложной. Именно в этой области требуется координация и единая позиция по всем вопросам. Учитывая, что такие муниципальные образования как поселения, территориально входят в другой муниципалитет – муниципальный район, это положения приобретает особую значимость. Отдавая единственный объект, обеспечивающий несколько поселений и муниципальный район в целом теплом, водой и электричеством в собственность одного из этих поселений, можно столкнуться с главной проблемой – отсутствием соответствующего снабжения на территориях указанных муниципальных образований. В результате чего не только не будут решены вопросы местного значения муниципального района, но и нарушены конституционные права каждого жителя соответствующего муниципального образования.

Помимо этого, законодательно установлена возможность передачи части полномочий органов местного самоуправления поселений, входящих в состав муниципального района, органам местного самоуправления этого

муниципального района (пункт 4 статьи 15 Федерального закона от 03.10.2003г. № 131-ФЗ). Соответственно, при заключении соглашения о такой передаче полномочий на муниципальный район возлагается решение вопросов обеспечения поселений электричеством, теплом и водой. В такой ситуации нахождение единственного объекта, обеспечивающего энергией весь район, в собственности одного из поселений не представляется оправданным. Это может привести к отсутствию соответствующих коммунальных услуг на территории тех поселений, где поставщик этих услуг не располагается.

Данная ситуация наглядно иллюстрирует природу такого публично-правового способа возникновения права муниципальной собственности как безвозмездная передача в процессе разграничения имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными районами, поселениями и городскими округами.

Следует отметить, что применительно к этому способу в правоприменительной практике сформированы некоторые особенности его осуществления. Первая заключается в том, что при разграничении находящегося в муниципальной собственности имущества между муниципальным районом, поселением и городским округом, муниципальное имущество, закрепленное на праве хозяйственного ведения за муниципальными унитарными предприятиями, указанному разграничению не подлежит⁸. Другая особенность сводится к тому, что при разграничении находящегося в муниципальной собственности имущества между муниципальным районом, поселением и городским округом обязанность по приему такого имущества у принимающего муниципального образования отсутствует, то есть его нельзя обязать принять это имущество, в том числе и

⁸ Д. А17-2460/2008 (решение Арбитражного суда Ивановской области от 22 апреля 2009 года) // Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС КонсультантПлюс; д. А17-2460/2008 (постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 25 июня 2009 года) // Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС КонсультантПлюс; д. А02-1373/2008 (постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 13 октября 2009 года) // Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС КонсультантПлюс.

в судебном порядке⁹. Еще одна особенность состоит в том, что формирование перечня муниципального имущества, передаваемого в порядке разграничения между муниципальными образованиями, является правом органа местного самоуправления¹⁰.

Завершая исследование такого способа возникновения права муниципальной собственности как разграничение имущества между муниципальными образованиями, необходимо отметить следующее.

Публично-правовые способы возникновения права муниципальной собственности имеют свои специфические особенности по сравнению с частноправовыми. Это объясняется особой природой муниципальной собственности, ее целевым назначением. Особенности публично-правовых способов возникновения права муниципальной собственности заключаются в том, что эти способы не закреплены консолидировано в действующем законодательстве, а содержатся в различных нормативных правовых актах. Это в свою очередь усугубляет проблемы, существующие в сфере правового регулирования возникновения права муниципальной собственности, связанные с неоднозначным применением этих способов на практике. Решение этих проблем в настоящее время осуществляет суд, поскольку законодатель не выработал адекватных и необходимых правовых норм, обеспечивающих должное регулирование указанной сферы и учитывающих всю специфику оснований возникновения права муниципальной собственности.

⁹ Д. А24-546/2010 (решение Арбитражного суда Камчатского края от 21 мая 2010 года) // Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС КонсультантПлюс; д. А24-546/2010 (постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 29 июля 2010 года) // Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС КонсультантПлюс; д. № Ф03-7032/2010 (постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 19 октября 2010 года) // Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС КонсультантПлюс; д. ВАС-764/11 (определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 11 февраля 2011 года) // Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС КонсультантПлюс.

¹⁰ Д. А51-19080/2009 (решение Арбитражного суда Приморского края от 27 января 2010 года) // Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС КонсультантПлюс; д. А51-19080/2009 (постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 09 апреля 2010 года) // Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС КонсультантПлюс; д. Ф03-4692/2010 (постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 12 июля 2010 года) // Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС КонсультантПлюс