ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ СТАТЬЯ

Право муниципальной собственности в России и Монголии

УНЭНЧ ГАНБОЛД[a]
a Мэрия Улан-Батора

DOI: 10.22394/2070-8378-2022-24-5-19-23

Аннотация: Специфика правового режима муниципальной собственности определяется различными факторами, среди которых можно выделить особенности административно-территориального устройства, взаимоотношений различных уровней публичной власти, экономической политики государства и сущностные характеристики правовой системы.

Анализ законодательства России и Монголии показал наличие ряда существенных различий в закреплении в них права муниципальной собственности. Одни из них обусловлены различной степенью самостоятельности муниципальных образований. Сочетание принципов самоуправления и государственного управления в Монголии обусловливает широкие возможности для вмешательства органов государственной власти в управление муниципальным имуществом. Автором также отмечается, что в рассматриваемых государствах сложились принципиально разные подходы к пониманию сущности прав на вещи и иные объекты гражданского права. В то время как в России законодатель старается придерживаться концепции разграничения вещных и обязательственных прав, в Монголии реализуется проприетарная концепция толкования объектов вещных прав, позволяющая рассматривать в этом качестве любые объекты. Если в Российской Федерации можно говорить о стремлении обеспечить большую определенность в вопросе разграничения форм собственности посредством закрепления законодательных критериев, ограничив дискретные полномочия органов власти, то в МНР пока прослеживается тенденция к сохранению контроля государства за судьбой имущества, находящегося на его территории. Это позволяет решить спорные вопросы относительно права собственности муниципальных образований на средства бюджета, бездокументарные ценные бумаги и права на результаты интеллектуальной деятельности.

Ключевые слова: право муниципальной собственности, экономическая самостоятельность, вещное право, муниципальное имущество
Дата поступления статьи в редакцию: 3 августа 2022 года.

Municipal property law in Russia and Mongolia

UNANCH GANBOLD[a]
a Mayor's Office of Ulaanbaatar

RESEARCH ARTICLE

Abstract: The specificity of the legal regime for municipal property is determined by various factors, including features of the administrative-territorial structure, relations between different levels of public authority, the economic policy of the state, and the essential characteristics of the legal system.

An analysis of Russian and Mongolian legislation showed some significant differences in consolidating the right to municipal property. Some of them are caused by varying independence levels of municipalities. In Mongolia, the combination of the principles of self-governance and public administration provides a wide range of opportunities for public authorities to participate in municipal property management. The author notes that Russia and Mongolia have a fundamentally different approaches to understanding the essence of rights to property and other objects of civil law. In Russia, the legislator tries to adhere to the distinction between property rights and rights of obligation; in Mongolia, there is a proprietary concept that allows any objects to be considered as objects of property rights. That makes possible the resolution of controversial issues regarding the ownership of municipalities on budget funds, non-documentary securities, and intellectual property rights.

Keywords: municipal property law, economic independence, property law, municipal property
Received: August 3, 2022.

Введение

Специфика правового режима муниципальной собственности определяется различными факторами, среди которых можно выделить особенности административно-территориального устройства, взаимоотношений различных уровней публичной власти, экономической политики государства и сущностные характеристики правовой системы.

В России, согласно ст. 10 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, муниципальных и городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения. Несмотря на то, что в их состав могут входить несколько населенных пунктов, оговаривается, что таковые не являются самостоятельными муниципальными образованиями, а следовательно, органы местного самоуправления в них не образуются, в том числе для реализации полномочий в отношении объектов муниципальной собственности.

В Монголии этот вопрос решается иначе. В административном отношении ее территория делится на аймаки, подразделяющиеся на сомоны, которые, в свою очередь, включают баги, и столицу, состоящую из округов, включающих хороны. Другие города состоят из районов и микрорайонов (ст. 57 Конституции Монгольской Народной Республики (далее – МНР) от 13 января 1992 года). Соответственно, к органам местного самоуправления относятся хуралы представителей граждан аймака и столицы, хуралы представителей граждан сума и района, а также общественные собрания бага и хорона. В период между сессиями хуралов их полномочия осуществляются соответствующими Президиумами (ст. 9 Закона об административно-территориальных единицах Монголии и их управлении от 24 декабря 2020 года).

Расширение возможностей местного самоуправления и содействие его развитию

Предполагается, что полноценная реализация задач местного самоуправления возможна только при наличии экономической основы для этого. Соответственно, законодатель определяет перечень имущества, которое находится в распоряжении органов местного самоуправления, а также соответствующие полномочия последних. Однако вопрос этот решается по-разному. Российский законодатель стремится к обеспечению большей имущественной самостоятельности муниципальных образований, провозглашая равное признание и защиту всех форм собственности, в то время как в МНР акцент смещается в сторону государственной собственности, на что указывает структура и содержание Закона о государственной и муниципальной собственности от 27 марта 1996 года.

Принципиально иной подход реализован в проекте одноименного закона, обсуждаемого в настоящее время законодателями, где нормы, регламентирующие отношения государственной и муниципальной собственности, содержатся в одних и тех же главах, определяющих основания приобретения прав на имущество, особенности его учета, управления им, приватизации, создании на его основе юридических лиц[1]. Это свидетельствует об изменении государственной политики в сфере экономики, ориентированной в настоящее время на эффективное распределение публичной собственности, в том числе за счет расширения возможностей местного самоуправления и содействия его развитию.

Говоря о субъектах права муниципальной собственности, нельзя не отметить некоторую правовую неопределенность в этом вопросе. С одной стороны, ст. 125 ГК РФ, а вслед за ним и Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон о местном самоуправлении) указывают в этом качестве муниципальные образования. Вместе с тем высказывается мнение, что владение, пользование и распоряжение им является прерогативой самого населения, что непосредственно вытекает из ч. 1 ст. 130 Конституции РФ, согласно которой местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением соответствующих вопросов [Уваров, 1999. С. 33; Хорев, 2003. С. 8; Цирин, 2006. С. 82].

Однако с подобной трактовкой трудно согласиться, учитывая, что в обеих статьях указывается на осуществление соответствующих полномочий органами местного самоуправления. Даже признавая муниципальную собственность «сложной системой экономических и юридических отношений между населением муниципального образования (местным сообществом), органами местного самоуправления и государством в лице его органов по поводу природных ресурсов, имущества и денежных средств, принадлежащих муниципальному образованию и необходимых для решения вопросов местного значения, а также для осуществления отдельных государственных полномочий и эффективного функционирования органов местного самоуправления» [Чердакова, 2009. С. 32–34], «необходимо отделять конституционно-правовые и учредительные муниципально-правовые отношения, связанные с собственностью, от… гражданско-правовых отношений» [Сергеев, 2011. С. 69–71]. Неслучайно некоторые авторы, оценивая вовлеченность населения в вопросы управления муниципальной собственностью, говорят лишь о возможности оказывать влияние, зачастую весьма опосредованное, на принятие соответствующих решений [Соломаха, 2016. С. 51–54].

Анализируя решение данной проблемы в законодательстве МНР, следует отметить, что, согласно ст. 100.1 ГК МНР, аймак, столица, сум, район признаются соб-

1 Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай: Монгол улсын хууль (Төсөл). https://cabinet.gov.mn/wp-content/uploads/draft_law.pdf

ственниками имущества, если иное не предусмотрено законом, хотя подразумевается, что эти полномочия реализуются через уполномоченные органы власти. Согласно ст. 18.2 Закона об административно-территориальных единицах Монголии и их управлении, права собственника осуществляются губернатором в пределах, установленных законом Представительным собранием граждан соответствующей территориальной единицы, а управление имуществом – в пределах, предоставленных Представительным собранием. Статьи 77 и 78 Закона о государственной и муниципальной собственности закрепляют соответствующие полномочия представительного собрания и губернатора.

Различие подходов к формированию муниципальной собственности

Специфика права муниципальной собственности проявляется также в составе объектов, на которые она распространяется. Российский законодатель подходит к решению данного вопроса с позиции их функционального назначения, указывая, что в собственности муниципальных образований может находиться имущество, предназначенное для решения установленных законом вопросов местного значения, для осуществления переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений, а также необходимое для решения вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами (ст. 50 Закона о местном самоуправлении).

Согласно ГК МНР, муниципальная собственность является разновидностью публичной собственности (п. 2 ст. 99.2), что указывает на ее особое предназначение. В проекте закона об государственном и муниципальном имуществе функциональный подход применительно к муниципальной собственности нашел более последовательное отражение. По крайней мере, ст. 9 связывает обладание имуществом аймаком, столицей, сумом и районом на праве собственности с осуществлением возложенных на них функций, среди которых ст. 20 Закона об административно-территориальных единицах Монголии и их управлении закрепляет осуществление планирования местного экономического развития, управление коммунальным имуществом, развитие местного производства продовольствия и сельского хозяйства, организацию жилищно-коммунального хозяйства, водоснабжения населения и домашних хозяйств, координацию торговли и услуг, организацию городского движения и общественного транспорта и т.п. При этом не исключается передача в муниципальную собственность имущества, находящегося в государственной собственности. Соответствующее решение, согласно ст. 8 и ст. 30 действующего Закона о государственной и муниципальной собственности, находится в компетенции Великого Хурала, принимающего соответствующий закон.

Важно отметить, что российский законодатель предписывает осуществлять перепрофилирование или отчуждение имущества в случае несоответствия его назначению, указанному в законе. В законодательстве МНР подобных предписаний мы не находим, что, видимо, обусловлено как тенденцией к расширению имущественной самостоятельности муниципальных образований, так и более централизованным решением подобных вопросов.

Наряду с функциональной характеристикой объектов права муниципальной собственности применяется и пообъектная, хотя российский законодатель в настоящее время стремится избегать ее, ограничиваясь в ст. 214 ГК РФ делением имущества на закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями и не закрепленное между таковыми (средства местного бюджета и иное незакрепленное муниципальное имущество), хотя изначально при разграничении государственной и муниципальной собственности именно она была взята за основу[2].

В МНР законодатель, характеризуя объекты муниципальной собственности, проводит их традиционное деление на движимое и недвижимое имущество, оговаривая перечень объектов, которые могут находиться только в государственной собственности, куда отнесены земля (за исключением земель, принадлежащих гражданам), недра и их богатство, вода и ее богатство, лес и сопутствующее ему богатство, флора и фауна, памятники историко-культурной ценности, археологические и палеологические находки, иное имущество, установленное законом для общественного пользования (ст. 3, 4 Закона о государственной и муниципальной собственности). Проект соответствующего закона дополняет эту классификацию указанием на нематериальные активы (ст. 10), к которым, как следует из ст. 85 ГК МНР, относятся имущественные права, а также интеллектуальная собственность.

Особенности трактовки вещных прав и их объектов

Подобный подход к характеристике права собственности неизбежно затрагивает важную теоретическую проблему, вытекающую из традиционного для континентального права противопоставления вещных и обязательственных правоотношений, требующего четкого разграничения их объектов. Статья 215 ГК оперирует понятием «имущество», которое ст. 128 ГК РФ определяется достаточно широко и включает помимо вещей

2 См.: Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 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». *Ведомости СНД и ВС РСФСР*. 1992. № 3. Ст. 89.

имущественные права, квалифицируемые как иное имущество. Между тем в российской науке доминирует точка зрения, согласно которой объектом вещных прав могут быть только вещи [Суханов, 2017; Тархов, Рыбаков, 2007; Бадмаева, 2008. С. 81; Масляев, 2004. С. 4]. В свое время и Конституционный Суд РФ отметил, что безналичные денежные средства… не могут являться объектом вещных прав в гражданско-правовом смысле, [поскольку] по своей природе… представляют собой его обязательственное требование на определенную сумму к кредитной организации, в которой открыт данный счет[3]. Впрочем, в доктрине встречаются и иные подходы, ориентированные на поиск компромисса в этом вопросе, в том числе с целью повышения уровня правовой защиты прав и законных интересов участников гражданского оборота [Бородкин, 2018. С. 50–58]. Имущественные права в вещных правоотношениях также предлагается рассматривать в качестве юридической фикции [Бутина, 2006. С. 20–29].

Следует заметить, что ГК Монголии фактически не определил соотношение имущества и имущественных прав, поскольку нематериальные активы оказались вне предложенной классификации имущества, которое подразделяется на движимое и недвижимое. При этом нормы о передаче прав требования и переводе долга, а также правах на интеллектуальную собственность закреплены в главе, посвященной праву собственности (ст. 122–124). Фактически законодателем была реализована проприетарная концепция толкования объектов вещных прав, характерная для стран общего права, которому присуще рассмотрение в качестве таковых самых разных вариантов обладания различными объектами.

Подобные различия в трактовке вещных прав и их объектов отражаются и на решении вопроса об имуществе казны. В то время как в России довольно сложно решить вопросы о праве собственности на денежные средства, составляющие бюджет в материальном смысле, бездокументарные ценные бумаги, а также о праве на результаты интеллектуальной деятельности, которые, как считается, в силу своей нематериальности, обуславливающей, помимо прочего, невозможность их пространственной локализации, никакого права владения не знают и знать не могут [Леонтьев, 2020. С. 51–58], в Монголии препятствий для этого нет. Однако и вопрос о формировании и использовании бюджета из сферы гражданско-правового регулирования практически выведен. В Законе о государственной и муниципальной собственности упоминания о нем имеют место лишь в контексте зачисления в бюджет арендных платежей, доходов о приватизации и иных поступлений.

В отношении ряда объектов вопрос об отнесении их к государственной или муниципальной собственности регулируется отдельными законами. Так, право муниципальной собственности на землю в России определяется нормами ст. 19 Земельного кодекса РФ от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ, которая устанавливает основания ее приобретения муниципальными образованиями. В МНР такая проблема не возникает, учитывая, что земля, за исключением земельных участков, находящихся в частной собственности, признается объектом права государственной собственности.

По-разному решается и вопрос о праве собственности на лесные участки. Так, Закон МНР о лесах от 12 мая 2012 года, закрепляя право государственной собственности на них, оговаривает право государства предоставлять право собственности на леса столице, аймакам и сумам (ст. 4). В России ориентиром является характеристика земельного фонда, на котором расположены лесные участки. Согласно ст. 9 Лесного кодекса РФ, участки, находящиеся в составе земель лесного фонда, признаются федеральной собственностью, в то время как форма собственности на остальные определяется в соответствии с земельным законодательством.

Это позволяет прийти к выводу о наличии разных подходов к формированию муниципальной собственности. В то время как в России можно говорить о стремлении обеспечить большую определенность в вопросе разграничения форм собственности посредством закрепления законодательных критериев для этого, ограничив дискретные полномочия органов власти, в МНР пока прослеживается тенденция к сохранению контроля государства за судьбой имущества, находящегося на его территории. Не случайно Закон о государственной и муниципальной собственности поднимает вопросы о передаче государственного имущества в муниципальную собственность на уровень Великого Хурала и закрепляет полномочия государственного административного органа, отвечающего за политику и регулирование государственной собственности, по оказанию профессиональной и методической помощи в управлении местной собственностью (ст. 11).

Практику государственного контроля, судя по проекту Закона о государственном и муниципальном имуществе, предполагается сохранить и в дальнейшем, хотя полномочия органов местного самоуправления планируется расширить. В частности, в ст. 14 этого проекта оговаривается, что хуралы аймаков, столицы, сомонов и районов перед принятием решения о приватизации местного имущества должны проконсультироваться с Госкомимуществом. Указанное обстоятельство, по-видимому, объясняет и отсутствие характерных для российского законодательства презумпций перехода в муниципальную собственность бесхозяйного имущества и животных при отсутствии притязаний на него со стороны иных лиц: ГК МНР о такой возможности вообще не упоминает (ст. 115, 117).

Заключение

В целом можно констатировать наличие ряда существенных различий в закреплении права муниципальной собственности в России и Монголии, что объясняется несколькими факторами. Во-первых, в отличие от

3 См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 2014 года № 31-П. *Собрание законодательства РФ*. 2014. № 51. Ст. 7528.

Российской Федерации, где Конституция провозглашает самостоятельность местного самоуправления, обеспечиваемую, помимо прочего, формированием экономической основы его осуществления, в Монголии управление административно-территориальной единицей строится на основе сочетания принципов самоуправления и государственного управления (ст. 56 Конституции МНР). Во-вторых, что более важно с точки зрения гражданского права, в рассматриваемых государствах сложился принципиально разный подход к пониманию сущности прав на вещи и иные объекты гражданского права. В то время как в России законодатель старается придерживаться концепции разграничения вещных и обязательственных прав, в Монголии реализуется проприетарная концепция толкования объектов вещных прав, дающая возможность рассматривать в этом качестве любые объекты, что позволяет решить спорные вопросы относительно права собственности муниципальных образований на средства бюджета, бездокументарные ценные бумаги и права на результаты интеллектуальной деятельности.

Литература

Бадмаева С.Ю. Объекты вещных прав в российском гражданском праве: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

Бородкин С.В. Новый подход к классификации объектов вещных прав. *Журнал российского права*. 2018. № 2. С. 50–58.

Бутина И.Н. Бездокументарные ценные бумаги как объекты вещных прав. *Юридический мир.* 2006. № 9. С. 20–29.

Леонтьев К.Б. Возможна ли купля-продажа авторских прав? *ИС. Авторское право и смежные права*. 2020. № 6. С. 51–58.

Масляев А.И. Понятие и виды вещных прав. *Закон.* 2004. № 2. С. 3–7.

Сергеев Д.Б. Местное сообщество и муниципальное образование как субъекты права муниципальной собственности. *Современное право*. 2011. № 11. С. 69–71.

Соломаха Д.В. Участие населения муниципального образования в процессе реализации функций управления местным бюджетом и муниципальным имуществом. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2016. № 6. С. 51–54.

Суханов Е.А. Вещное право: научно-познавательный очерк. М.: Статут, 2017.

Тархов В.А., Рыбаков В.А. Собственность и право собственности. 3-е изд., доп. М.: Юрист, 2007.

Уваров А.А. Муниципальная собственность: проблемы формирования и управления. *Журнал российского права*. 1999. № 3–4. С. 29–37.

Хорев А.А. О субъектах права муниципальной собственности. *Юридический мир.* 2003. № 6. С. 4–10.

Цирин А.М. Субъекты права муниципальной собственности в Российской Федерации. *Современное право*. 2006. № 7. С. 80–84.

Чердакова Л.А. Теоретико-правовые основы права муниципальной собственности. *Конституционное и муниципальное право*. 2009. № 23. С. 32–34.

References

Badmaeva S.Yu. Objects of property law in Russian civil legislation: Dissertation of a candidate of legal sciences. Moscow, 2008. In Russian

Borodkin S.V. New approach to the classification for objects of property law. *Zhurnal rossiyskogo prava*. 2018. No. 2. P. 50–58. In Russian

Butina I.N. Non-documentary securities as objects of property law. *Yuridicheskiy mir*. 2006. No. 9. P. 20–29. In Russian

Cherdakova L.A. Theoretical and legal foundations of the municipal property law. Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo. 2009. No. 23. P. 32–34. In Russian

Khorev A.A. On the subjects of the municipal property law. *Yuridicheskiy mir*. 2003. No. 6. P. 4–10. In Russian

Leontiev K.B. Is purchase-sale of copyrights possible? *IS. Avtorskoye pravo i smezhnyye prava*. 2020. No. 6. P. 51–58. In Russian

Maslyaev A.I. The concept and types of property rights. *Zakon*. 2004. No. 2. P. 3–7. In Russian

Sergeev D.B. Local community and municipal entity as subjects of municipal property law. *Sovremennoye pravo*. 2011. No. 11. P. 69–71. In Russian

Solomakha D.V. Participation of municipal entity population in implementing local budget and municipal property management. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoye samoupravleniye*. 2016. No. 6. P. 51–54. In Russian

Sukhanov E.A. Property law: a scientific and educational essay. Moscow: Statut, 2017. In Russian

Tarkhov V.A., Rybakov V.A. Property and ownership. 3rd edition, expanded. Moscow: Yurist, 2007. In Russian

Tsirin A.M. The subjects of municipal property law in the Russian Federation. *Sovremennoye pravo*. 2006. No. 7. P. 80–84. In Russian

Uvarov A.A. Municipal property: problems of formation and management. *Zhurnal rossiyskogo prava.* 1999. No. 3–4. P. 29–37. In Russian

Информация об авторе:
УНЭНЧ ГАНБОЛД, руководитель Департамента государственного управления Мэрия Улан-Батора (Монголия, 15160, Улан-Батор, район Чингэлтэй, площадь Д. Сухэбатора, 7). E-mail: unenchganbold@yahoo.com

Ссылка для цитирования: *Ганболд У.* Право муниципальной собственности в России и Монголии. *Государственная служба*. 2022. № 4. С. 19–23.

Information about the author:
UNANCH GANBOLD, Head of the Department of Public Administration Mayor's Office of Ulaanbaatar (7, D. Sukhebator square, Chingeltei district, Ulaanbaatar, 15160, Mongolia). E-mail: unenchganbold@yahoo.com

For citation: *Ganbold U.* Municipal property law in Russia and Mongolia. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2022. No. 5. P. 19–23.