

На правах рукописи

БАРСУКОВА Виктория Анатольевна

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФОРМИРОВАНИЯ
МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ В РЕЗУЛЬТАТЕ
РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПУБЛИЧНОЙ СОБСТВЕННОСТИ**

**Специальность – 12.00.02 – конституционное право;
муниципальное право**

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Тюмень – 2011

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Диссертация выполнена на кафедре государственного и муниципального права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Омский государственный университет имени Ф.М. Достоевского».

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации
КОСТИУКОВ Александр Николаевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
КОКОТОВ Александр Николаевич

кандидат юридических наук, доцент
БОРОДАЧ Михаил Васильевич

Ведущая организация: федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Иркутский государственный университет»

Защита диссертации состоится 16 декабря 2011 года в 13:00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625000, г. Тюмень, ул. Ленина, д. 38 (зал заседаний Ученого совета, ауд. 303).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет».

Автореферат разослан _____ 2011 года.

*Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук, профессор*

В.Д. Плесовских

Актуальность темы диссертационного исследования.

Административная реформа и реформа местного самоуправления, начавшиеся в Российской Федерации 2001 году, повлекли за собой пересмотр вопросов разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Так как практически ни одно полномочие не может быть реализовано без материальной базы, возникла необходимость пересмотра состава собственности публично-правовых образований, в особенности муниципальных образований.

В результате Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (далее – Закон № 131-ФЗ) закрепил перечень вопросов местного значения, а также соответствующий ему перечень видов муниципального имущества. В результате возникла необходимость формирования новой материальной основы местного самоуправления.

Эффективность решения вопросов местного значения во многом зависит от состава муниципального имущества. Таким образом, муниципальная собственность имеет большое значение для существования и полноценного функционирования местного самоуправления.

В настоящее время основным способом формирования муниципальной собственности, обеспечивающим увеличение имущественной базы муниципальных образований, является разграничение публичной собственности.

Однако сегодня собственность муниципальных образований не сформирована, процесс ее формирования затягивается, что негативно отражается на качестве решения вопросов местного значения.

Формирование муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности является непрерывным процессом,

¹ Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

так как перечень полномочий органов государственной власти и местного самоуправления меняется, функции органов государственной власти и местного самоуправления перераспределяются, предметы ведения местного самоуправления расширяются за счет передачи части вопросов с государственного уровня власти на уровень местного самоуправления, муниципальные образования делятся, укрупняются, меняют свой статус. В результате собственность муниципальных образований постоянно пополняется за счет передаваемого государственного имущества и имущества других муниципальных образований.

Отсутствие стабильности в законодательстве в рассматриваемой области делает невозможным завершение формирования материальной основы местного самоуправления.

На сегодняшний день правовое регулирование формирования муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности имеет ряд недостатков. Об этом свидетельствуют возникающие на практике проблемные ситуации, в том числе судебные споры (связанные с определением имущества, подлежащего передаче в муниципальную собственность, с государственной регистрацией возникновения и прекращения вещных прав на переданное имущество и др.). Проблемы в рассматриваемой сфере сегодня в науке муниципального права изучены недостаточно. В правовой науке отсутствуют работы, посвященные комплексному анализу данного вопроса.

Изложенное подтверждает актуальность выбранной темы как в теоретическом, так и в практическом плане.

Объект исследования – комплекс общественных отношений, связанных с правовым регулированием формирования муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности.

В диссертации рассматриваются основные группы общественных отношений в области формирования муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности: определение имущества, подлежащего передаче в муниципальную собственность при разграничении публичной собственности; репрофилирование или

отчуждение муниципального имущества как завершающий этап формирования муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности; процедура передачи имущества в муниципальную собственность. В диссертационном исследовании рассматриваются теоретические вопросы формирования муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности. Кроме того, данные общественные отношения рассмотрены в историческом аспекте.

Предмет диссертационного исследования – правовые акты, обеспечивающие правовое регулирование общественных отношений в сфере формирования муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности, а также правоприменительные акты в указанной сфере; научные идеи, изложенные в трудах ученых в рассматриваемой области.

Цель исследования – выработка предложений по разрешению существующих теоретических противоречий в области формирования муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности; выработка рекомендаций по решению практических проблем в рассматриваемой области, в том числе по совершенствованию законодательства и практики его применения; повышение эффективности формирования муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности.

Для достижения поставленной цели в диссертационном исследовании решаются следующие **задачи**: 1) проанализировать законодательство в сфере формирования муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности; 2) проанализировать правоприменительную, в том числе судебную, практику в указанной сфере; 3) проанализировать существующие общественные отношения, которые складываются при формировании муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности; 4) проанализировать теоретические источники в рассматриваемой области; 5) определить понятие «формирование муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности»; 6) изучить генезис рассматриваемых общественных

отношений, осуществить периодизацию их развития; 7) проанализировать состав имущества, которое может находиться в муниципальной собственности; 8) сформулировать принципы определения имущества, подлежащего передаче в муниципальную собственность в результате разграничения публичной собственности; 9) выделить и исследовать этапы процедуры передачи имущества в муниципальную собственность в результате разграничения публичной собственности.

Методологическая основа исследования. Исследование осуществляется путем применения как общенаучных, так и частнонаучных методов. В основу исследования положен метод системного подхода и системного анализа. В рамках применения данного метода исследование основывается на положении о взаимозависимости собственности муниципального образования и полномочий органов местного самоуправления, а также о взаимосвязи государственного и муниципального уровней публичной власти. Изучаются связи между элементами этой системы, возникновение общественных отношений формирования муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности, их формирование и дальнейшее развитие.

Кроме того, в исследовании используются такие общенаучные методы, как анализ и синтез (в частности, при определении содержания понятия формирования муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности), индукция (в частности, при анализе судебной практики и формулировании на ее основе проблем, возникающих при формировании муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности), дедукция (в частности, при изучении федерального законодательства и практики его применения в конкретных субъектах Российской Федерации), исторический метод (в частности, при изучении истории развития рассматриваемых общественных отношений), статистический метод (в частности, при изучении видов фактически передаваемого в муниципальную собственность имущества на разных этапах ее формирования), наблюдение (в частности, при исследовании темпов формирования муниципальной собственности в результате разграничения

публичной собственности). Использование правил формальной логики позволяет выявить причинно-следственные связи между отдельными явлениями в рассматриваемой области (в частности, при изучении причин, вызывающих практические проблемы в рассматриваемой сфере).

В диссертации применяются частные методы научного познания: формально-юридический метод (в частности, при изучении текстов правовых актов в рассматриваемой области); сравнительно-правовой метод (в частности, при изучении законодательства и правоприменительной практики в разных субъектах Российской Федерации либо при изучении законодательства и правоприменительной практики, существовавших на разных этапах исторического развития).

Нормативную правовую и эмпирическую основу исследования составляют федеральные и региональные нормативные и индивидуальные правовые акты, а также нормативные и индивидуальные правовые акты органов местного самоуправления в сфере формирования муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности. Изучено законодательство и акты применения права более 40 субъектов Российской Федерации в указанной сфере. В исследовании уделено внимание имеющейся судебной практике Конституционного Суда Российской Федерации, федеральных судов общей юрисдикции и арбитражных судов по рассматриваемым вопросам.

Теоретической основой исследования послужили работы известных российских ученых в области теории государства и права, конституционного и муниципального права: С. С. Алексеева, В. А. Баранчикова, И. В. Выдрина, Ю. А. Дмитриева, А. С. Емельянова, Ю. М. Козлова, А. Н. Кокотова, А. Н. Костюкова, О. Е. Кутафина, А. В. Мадьяровой, В. С. Нерсесянца, Н. В. Постового, Л. И. Прониной, В. В. Пылина, В. Н. Скобелкина, В. В. Таболина, В. И. Фадеева, С. Е. Чаннова, Г. Н. Чеботарева, Е. Г. Шаломенцевой, Н. А. Шевелевой, Е. С. Шугриной.

Отдельные вопросы формирования муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности нашли свое отражение также в работах: Р. Г. Абдулатипова, А. В. Акчурина, В. Ю. Ануприенко,

С. В. Арбузова, Б. Б. Афанасьева, Р. В. Бабуна, А. Брежнева, Е. Виноградова, Е. А. Глазкова, М. Глазырина, В. В. Григорьева, И. Е. Данилиной, Т. В. Дерюгиной, М. Ю. Дитятковского, А. Зеленина, С. Зюзина, В. Г. Игнатова, А. И. Казанника, В. В. Комарова, В. И. Кошкина, М. Н. Кудилинского, О. А. Кудинова, Ю. П. Кузякина, А. Леви, В. Макарова, Н. Б. Маловой, Ю. Н. Мильшина, Е. Д. Михайловой, Н. А. Модина, Е. В. Моисеевой, С. Овсянникова, И. А. Остриной, А. С. Прудникова, Д. В. Пяткова, В. В. Рудого, А. А. Сергеева, М. В. Столярова, Е. А. Суханова, В. О. Тиненбаум-Мушинского, В. И. Шкутуллы, В. В. Черногора.

Степень разработанности проблемы. Проблемы формирования муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности (несмотря на свою актуальность) редко анализируются в научной литературе и до настоящего времени не были предметом монографического исследования. В юридической науке отсутствуют работы, посвященные комплексному исследованию в рассматриваемой области. В целом можно констатировать научный дефицит в рассматриваемой области.

Отсутствие научной и учебной литературы, а также наличие пробелов в правовом регулировании рассматриваемых общественных отношений, и, как следствие, практические проблемы в данной области побудили к написанию данной диссертационной работы.

Научная новизна исследования заключается в том, что предпринята попытка комплексного и системного изучения вопроса формирования муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности, проведения анализа существующих теоретических и практических проблем в рассматриваемой области, которые позволили сформулировать следующие **положения, выносимые на защиту**:

1. Сделан вывод о том, что разграничение государственной (неразграниченной) собственности является самостоятельным видом разграничения публичной собственности, который осуществляется наряду с разграничением собственности между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями в связи с

перераспределением полномочий, а также разграничением муниципальной собственности между муниципальными образованиями.

2. В соответствии с пунктом 3 части 1, пунктом 3 части 7 статьи 85 Закона № 131-ФЗ органы государственной власти субъектов Российской Федерации, Правительство Российской Федерации до 1 января 2008 года должны были обеспечить безвозмездную передачу имущества в муниципальную собственность в соответствии с порядком разграничения публичной собственности. Однако данный срок не является пресекательным, его установление Законом № 131-ФЗ не означает, что после 1 января 2008 года передача имущества не может осуществляться. Таким образом, установлено, что сроки формирования муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности законодательством не ограничены. Этот процесс является постоянным, осуществляется по мере необходимости.

3. Сформулировано определение понятия формирования муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности. Это возникающая на основе норм публичного права общественная связь между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, состоящая из совокупности самостоятельных правоотношений по поводу определения имущества, подлежащего передаче в собственность муниципальных образований, с учетом компетенции соответствующего уровня публичной власти и целевого назначения этого имущества, передачи этого имущества в собственность муниципального образования, направленная на создание имущественной базы муниципальных образований, необходимой и достаточной для самостоятельного осуществления ими своих полномочий.

4. Обоснована необходимость принятия единого федерального закона, регулирующего передачу имущества в собственность муниципальных образований из собственности других публично-правовых образований. Следует унифицировать общие вопросы передачи имущества в собственность муниципальных образований при всех видах разграничения публичной собственности (как при разграничении государственной

(неразграниченной) собственности, так и при разграничении публичной собственности в связи с перераспределением полномочий между органами публичной власти разных уровней): основания передачи, основания отказа в согласовании передачи, общие вопросы процедуры передачи. Данным федеральным законом необходимо регламентировать общие вопросы передачи в собственность муниципальных образований имущества, предназначенного для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, а также передачи в собственность муниципальных образований имущества из собственности других публично-правовых образований в соответствии с гражданским законодательством. Этим федеральным законом должны быть предусмотрены критерии определения необходимости имущества тому или иному муниципальному образованию для осуществления его полномочий.

5. Установлено что при определении имущества, подлежащего передаче в муниципальную собственность при разграничении публичной собственности, необходимо учитывать не только целевое назначение, но и необходимость муниципальному образованию предлагаемого к передаче имущества. Поэтому обоснована необходимость внесения изменений в статьи 50, 85 Закона № 131-ФЗ о видах муниципального имущества, предусматривающих замену термина «предназначенное» термином «необходимое».

6. Многие вопросы местного значения муниципальных образований разных видов схожи между собой, а также с предметами ведения органов государственной власти. В данных случаях невозможно определить, в собственность какого публично-правового образования подлежит передаче имущество. С учетом изложенного, а также того, что при определении имущества, подлежащего передаче в муниципальную собственность, следует учитывать не только целевое назначение имущества, но и его необходимость муниципальному образованию, при определении имущества, подлежащего передаче в муниципальную собственность при разграничении публичной собственности, следует исходить из следующих принципов:

1) необходимости имущества муниципальному образованию для осуществления его полномочий;

2) недопустимости дублирующей компетенции органов публичной власти разных уровней.

7. Статья 50 Закона № 131-ФЗ формулирует закрытый перечень видов имущества, которое может находиться в собственности муниципальных образований. Вместе с тем другими нормативными правовыми актами предусматривается возможность нахождения в муниципальной собственности иных видов имущества. Кроме того, законодательством не предусмотрено негативных последствий для муниципальных образований за нарушение положений статьи 50 Закона № 131-ФЗ. То есть запрет на нахождение в собственности муниципальных образований иного имущества не является установленным как не обеспеченный соответствующей санкцией. Исходя из этого доказано, что перечень видов муниципального имущества является открытым.

8. Обосновано, что в силу того, что перечень видов муниципального имущества является открытым, муниципальное образование может иметь в собственности помимо имущества, предусмотренного статьей 50 Закона № 131-ФЗ, иные виды имущества. Следовательно, муниципальное образование не обязано осуществлять репрофилирование или отчуждение муниципального имущества, не соответствующего требованиям статьи 50 Закона № 131-ФЗ. Репрофилирование или отчуждение муниципального имущества, не соответствующего требованиям статьи 50 Закона № 131-ФЗ, не является обязательным этапом формирования муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности.

9. Часть 11.1 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 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 дополнения в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² (далее – Закон № 122-ФЗ) предполагает представление документов, касающихся предлагаемого к передаче имущества, на этапе принятия правового акта субъекта Российской Федерации о разграничении муниципальной собственности между муниципальными образованиями. То есть муниципальное образование, согласующее перечень предлагаемого к передаче имущества, не вправе требовать документы, касающиеся этого имущества. Указанное положение законодательства ограничивает права муниципального образования на получение информации о предлагаемом к передаче имуществе. В связи с этим установлено, что требуется внесение в часть 11.1 статьи 154 Закона № 122-ФЗ изменений, предусматривающих обязанность представления документов, необходимых для разграничения муниципального имущества между муниципальными образованиями, на этапе подготовки перечня и его направления на согласование второму муниципальному образованию, участвующему в процессе разграничения собственности.

10. Передача имущества в муниципальную собственность в результате разграничения имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными образованиями осуществляется правовыми актами, которые принимаются как в форме нормативных правовых, так и в форме индивидуальных правовых актов субъекта Российской Федерации. Вместе с тем указанные правовые акты соответствуют признакам индивидуального правового акта. Следовательно, обосновано, что решение о разграничении имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными образованиями следует принимать в форме индивидуального (а не нормативного) правового акта субъекта Российской Федерации.

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в том, что результаты работы развивают и дополняют разделы науки муниципального права, изучающие институт муниципальной собственности. Результаты диссертационного исследования имеют значение

² Собрание законодательства РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

для преподавания курса муниципального права в учреждениях юридического образования, организации студенческих научных исследований, повышения уровня профессиональных знаний работников аппаратов исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Диссертация содержит конкретные предложения по преодолению существующих практических сложностей в рассматриваемой области, в том числе по совершенствованию правового регулирования. В диссертации предложен проект федерального закона, регулирующего передачу имущества в собственность муниципальных образований из собственности иных территориальных публично-правовых образований, а также предусматривающего внесение изменений в действующие федеральные законы в указанной сфере.

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена на кафедре государственного и муниципального права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Омский государственный университет имени Ф.М. Достоевского», где проходило обсуждение результатов исследования и рецензирование работы, в ходе которых основные положения исследования были одобрены.

Теоретические положения, изложенные в диссертационном исследовании, прошли апробацию на Всероссийской научно-практической конференции «Проблемы правоприменения в современной России», проведенной государственным образовательным учреждением высшего профессионального образования «Омский государственный университет имени Ф.М. Достоевского» 19 февраля 2010 года, заочных международных научных конференциях «Современное социальное и экономическое положение в России», проведенных Правительством Омской области, Администрацией города Омска, государственным образовательным учреждением высшего профессионального образования «Омский государственный технический университет» 18 мая 2009 года, 28 апреля 2010 года и 12 мая 2011 года.

Результаты научного исследования использовались автором при проведении в 2009 – 2011 годах семинаров с главами муниципальных образований Омской области в рамках оказания содействия органам местного самоуправления по вопросам управления муниципальной собственностью. Результаты исследования также нашли применение при консультировании представителей местных администраций по вопросам передачи имущества в муниципальную собственность из собственности других публично-правовых образований.

Кроме того, результаты диссертационного исследования нашли применение при участии в подготовке проектов нормативных правовых актов регионального и муниципального уровня о формировании муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности, а также при участии в осуществлении передачи имущества из собственности публично-правовых образований в муниципальную собственность в порядке разграничения собственности. В частности, при определении имущества, подлежащего передаче, при подготовке необходимых для передачи документов, при подготовке правовых актов о передаче имущества, при оформлении передаточных актов, при оформлении прекращения и возникновения вещных прав на переданное имущество и т.д.

Основные результаты исследования отражены в 8 публикациях автора.

Структура диссертационного исследования определена предметом, целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих в себя шесть параграфов, заключения, библиографического списка и приложения.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, определяются его объект, предмет, цель, задачи, а также методологическая основа исследования, нормативная и эмпирическая база исследования, характеризуется степень разработанности проблемы правового регулирования формирования муниципальной собственности в результате

разграничения публичной собственности, теоретическая и практическая значимость исследования, научная новизна диссертационного исследования, содержатся сведения об апробации результатов исследования.

В **главе I «Понятие и генезис формирования муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности»** описано современное состояние теоретических положений в области правового регулирования формирования муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности, сформулированы определения основных терминов, выделены этапы разграничения публичной собственности, обозначено научное отражение данного вопроса в литературе по муниципальному и конституционному праву, а также историческое развитие формирования муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности. Глава состоит из двух параграфов.

В **параграфе I «Понятие формирования муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности»** обозначен и обоснован авторский подход к категории «формирование муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности».

Сделан вывод о том, что разграничение государственной (неразграниченной) собственности осуществляется наряду с разграничением собственности между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями в связи с перераспределением полномочий, а также разграничением муниципальной собственности между муниципальными образованиями.

Категорию «формирование муниципальной собственности» можно рассматривать как процесс, направленный на создание имущественной базы муниципального образования, необходимой и достаточной для осуществления им своих полномочий, и как результат этого процесса. Формирование муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности рассматривается в диссертации как процесс, который представляет собой правоотношение. Выявлены составляющие этого правоотношения: субъекты, объект и содержание.

Проанализированы категории «разграничение публичной собственности» и «передача имущества из собственности одного публично-правового образования в собственность другого при разграничении публичной собственности», которые в науке муниципального права нередко отождествляются. Сделан вывод о том, что указанные категории соотносятся как целое и его часть, как общее и единичное. Правоотношение по разграничению публичной собственности носит длящийся (началось с 1992 года и продолжается в настоящее время) и составной характер (состоит из самостоятельных правоотношений по передаче конкретных объектов из собственности одного публично-правового образования в собственность другого, направленных на разграничение публичной собственности). Данное правоотношение направлено на создание имущественной базы муниципального образования, необходимой и достаточной для самостоятельного осуществления им своих полномочий.

Сформулировано определение понятия «разграничение публичной собственности». Это возникающая на основе норм права общественная связь между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, состоящая из совокупности самостоятельных правоотношений по поводу определения публичного собственника имущества с учетом компетенции соответствующего уровня публичной власти и целевого назначения этого имущества, передачи этого имущества в собственность соответствующего публично-правового образования, направленная на создание имущественной базы Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, необходимой и достаточной для самостоятельного осуществления ими своих полномочий.

Выделены этапы разграничения публичной собственности:

1) определение имущества, подлежащего передаче из собственности одного публично-правового образования в собственность другого с учетом компетенции соответствующего уровня публичной власти и целевого назначения имущества;

2) передача конкретных объектов имущества из собственности одного публично-правового образования в собственность другого;

3) применительно к муниципальным образованиям – реперофилитрование или отчуждение муниципального имущества, находящегося в муниципальной собственности на 1 января 2006 года, не соответствующего требованиям статьи 50 Закона № 131-ФЗ.

В диссертации сформулировано определение понятия «формирование муниципальной собственности». Это возникающая на основе норм права общественная связь между муниципальными образованиями и иными субъектами права (или субъектом которой является только муниципальное образование), состоящая из совокупности самостоятельных правоотношений по поводу приобретения имущества в муниципальную собственность, направленная на создание имущественной базы муниципальных образований, необходимой и достаточной для самостоятельного осуществления ими своих полномочий.

В науке муниципального права существуют дискуссии относительно определения момента завершения процедуры передачи имущества из собственности одного публично-правового образования в собственность другого при разграничении публичной собственности. Итогом передачи имущества должна стать возможность осуществления публично-правовым образованием, принявшим имущество, правомочий собственника в отношении этого имущества. Следовательно, передачу имущества следует считать завершенной с момента прекращения вещных прав прежнего владельца на переданное имущество и государственной регистрации права собственности публично-правового образования, принявшего недвижимое имущество, либо с момента оформления передаточного акта движимого имущества.

Проанализированы дискуссии, имеющиеся в науке муниципального права, относительно правовой природы отношений формирования муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности. Правовыми нормами в сфере формирования муниципальной

собственности в результате разграничения публичной собственности предусматривается, с одной стороны, обязанность органов публичной власти осуществить передачу имущества определенного вида в собственность муниципальных образований, с другой стороны, обязанность муниципальных образований принять это имущество. Споры разрешаются судом. То есть субъекты указанных правоотношений не имеют свободы выбора вариантов поведения. Такая конструкция правовых норм соответствует признакам публичного права (основным методом правового регулирования является императивный метод, большинство правовых норм является нормами-предписаниями). В результате сделан вывод о том, что формирование муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности является публично-правовым отношением.

В ходе исследования сформулировано определение понятия «формирование муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности». Это возникающая на основе норм публичного права общественная связь между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, состоящая из совокупности самостоятельных правоотношений по поводу определения имущества, подлежащего передаче в собственность муниципальных образований с учетом компетенции соответствующего уровня публичной власти и целевого назначения этого имущества, передачи этого имущества в собственность муниципального образования, направленная на создание имущественной базы муниципальных образований, необходимой и достаточной для самостоятельного осуществления ими своих полномочий.

Существенное значение имеет вопрос об источниках правового регулирования рассматриваемых общественных отношений. При формировании муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности существует неопределенность относительно применения постановления 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»³ (далее – постановление № 3020-1). Судебная практика по-разному решает этот вопрос. Однако по формальным признакам постановление № 3020-1 продолжает действовать, оно не было признано утратившим силу. Оно не утратило практическую значимость в формировании собственности публично-правовых образований. В настоящее время оно исполнено не полностью. Таким образом, постановление № 3020-1 является одним из источников правового регулирования формирования муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности.

Правовое регулирование вопросов передачи имущества в собственность муниципальных образований из собственности других публично-правовых образований, в том числе в результате разграничения публичной собственности, осуществляется на основе многочисленных нормативных правовых актов, что создает трудности в правоприменении. В целях повышения эффективности правоприменения, а также устранения пробелов и противоречий в законодательстве необходимо принятие единого федерального закона, регулирующего передачу имущества в собственность муниципальных образований из собственности других публично-правовых образований. Необходимо унифицировать общие вопросы передачи имущества в собственность муниципальных образований для всех видов разграничения публичной собственности – как государственной (неразграниченной) собственности, так и в связи с перераспределением полномочий между органами публичной власти разных уровней (основания передачи, основания отказа в согласовании передачи, общие вопросы процедуры передачи). Этим федеральным законом следует регламентировать общие вопросы передачи в собственность муниципальных образований имущества, предназначенного для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного

³ Российская газета. 1992. № 8

самоуправления, а также передачи в собственность муниципальных образований имущества из собственности других публично-правовых образований в соответствии с гражданским законодательством. Этим федеральным законом должны быть предусмотрены критерии определения необходимости имущества тому или иному муниципальному образованию для осуществления его полномочий.

Отдельное внимание уделено срокам формирования муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности. В соответствии с пунктом 3 части 1, пунктом 3 части 7 статьи 85 Закона № 131-ФЗ органы государственной власти субъектов Российской Федерации, Правительство Российской Федерации до 1 января 2008 года должны были обеспечить безвозмездную передачу имущества в муниципальную собственность в соответствии с порядком разграничения публичной собственности. Однако санкций за нарушение этого срока законодательством не установлено. Законом № 131-ФЗ также не регламентировано, что делать с имуществом, которое осталось неразграниченным после 1 января 2008 года. Таким образом, представляется, что данный срок не является пресекательным. Установление Законом № 131-ФЗ указанного срока не означает, что после 1 января 2008 года передача имущества не может осуществляться. Как справедливо отмечает А. В. Мадьярова, имущество, не переданное в федеральную собственность, даже если оно в принципе может находиться в федеральной собственности, уже больше не подлежит передаче в таковую, а должно репрофилироваться или приватизироваться. Однако такого правила не предусмотрено для обратного процесса – для передачи имущества от Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в муниципальную собственность. Закреплена лишь их обязанность до 1 января 2008 года передать в муниципальную собственность имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения. Соответственно, если они этого не успеют сделать, то и после 1 января 2008 года на

основании Закона № 122-ФЗ передача может происходить⁴. С учетом изложенного сделан вывод о том, что сроки формирования муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности законодательством не ограничены. Этот процесс является постоянным, осуществляется по мере необходимости, так как практически завершить процесс разграничения публичной собственности не представляется возможным в силу постоянного изменения общественных отношений и компетенции органов публичной власти разных уровней.

В конце параграфа сформулированы основные выводы.

В параграфе 2 «Генезис формирования муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности» осуществлена систематизация в хронологической последовательности рассматриваемых общественных отношений.

Проанализированы источники правового регулирования формирования муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности на разных исторических этапах. Сделан вывод о том, что на сегодняшний день в России возможность формирования муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности признана на законодательном уровне. Действующая нормативно-правовая база дает полное представление об объектном и субъектном составе муниципальной собственности, что создало исходные предпосылки для реального оформления института муниципальной собственности⁵.

Формирование муниципальной собственности в результате разграничения муниципальной собственности между муниципальными образованиями является более новым общественным отношением (осуществляется с 1 сентября 1995 года) по сравнению с формированием муниципальной собственности в результате разграничения собственности между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и

⁴ Мадьярова А.В. Порядок перераспределения и разграничения государственного и муниципального имущества // Информационно-правовая система Консультант-Плюс. С. 2.

⁵ Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление. Ростов н/Д, 2003. С. 172.

муниципальными образованиями (осуществляется с начала 90-х годов XX века). Кроме того, у каждого из этих двух общественных отношений самостоятельный субъектный состав и процедура передачи имущества в муниципальную собственность. Поэтому периодизация развития формирования муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности осуществлена по каждому из этих общественных отношений. В качестве критериев выделения этапов использованы порядок передачи имущества (соответствует развитию законодательства, регулирующего эти общественные отношения), а также преобладающие на каждом этапе виды передаваемого имущества и темпы передачи (соответствует фактически сложившейся практике формирования муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности).

В конце параграфа сформулированы основные выводы.

В главе II «Определение состава муниципальной собственности при разграничении публичной собственности» рассматриваются два этапа формирования муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности. Первый этап – определение имущества, подлежащего передаче в муниципальную собственность, и репрофилирование или отчуждение муниципального имущества как завершающий этап формирования муниципальной собственности. Выявлены проблемы в правовом регулировании указанных вопросов, предложены пути их решения.

В параграфе 1 «Определение имущества, подлежащего передаче в муниципальную собственность» рассматривается основополагающий этап формирования муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности – определение имущества, подлежащего передаче в муниципальную собственность.

Проанализирован принцип, на основе которого определяется подлежащее передаче имущество, – принцип целевого характера муниципальной собственности. Однако применение этого принципа

исключает возможность нахождения в муниципальной собственности имущества, используемого для извлечения прибыли, что создает опасность снижения доходной базы местного бюджета, а также снижения качества предоставления услуг населению муниципального образования. На основании этого сделан вывод о том, что принцип целевого характера муниципальной собственности не должен использоваться как основополагающий для определения имущества, подлежащего передаче в муниципальную собственность при разграничении публичной собственности.

В муниципальную собственность в порядке разграничения публичной собственности подлежит передаче имущество, соответствующее условиям, необходимым для его передачи, без учета его затратности или доходности, его влияния на состояние местного бюджета. В результате в муниципальную собственность нередко передается имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения, но не пригодное для этого. С учетом изложенного сформулировано предложение о том, что частями 11, 11.1 статьи 154 Закона № 122-ФЗ необходимо предусмотреть, что передаче в муниципальную собственность подлежит имущество, не только предназначенное, но и пригодное к использованию его в целях осуществления полномочий местного самоуправления. В случае его непригодности к использованию в соответствии с указанными целями вместе с имуществом муниципальному образованию должны передаваться средства на его ремонт.

При определении имущества, подлежащего передаче в муниципальную собственность при разграничении публичной собственности, необходимо учитывать не только целевое назначение, но и необходимость предлагаемого к передаче имущества муниципальному образованию. В связи с этим в диссертации предложено внесение изменений в статьи 50, 85 Закона № 131-ФЗ о видах муниципального имущества, предусматривающих замену термина «предназначенное» термином «необходимое».

Кроме того, многие вопросы местного значения муниципальных образований разных видов схожи между собой, а также с предметами ведения органов государственной власти. В таких случаях не представляется возможным определить, в собственность какого публично-правового образования подлежит передаче имущество. С учетом этого, а также того, что при определении имущества, подлежащего передаче в муниципальную собственность, следует учитывать не только целевое назначение имущества, но и его необходимость муниципальному образованию, при определении имущества, подлежащего передаче, следует исходить из следующих принципов:

- 1) необходимости имущества муниципальному образованию для осуществления его полномочий;
- 2) недопущения дублирующей компетенции органов публичной власти разных уровней.

Для реализации принципа необходимости имущества муниципальному образованию для осуществления его полномочий требуется установление критериев определения степени необходимости этого имущества муниципальному образованию для осуществления того или иного полномочия. Необходимо принятие федерального закона, устанавливающего такие критерии. Конкретные показатели критериев следует определить на уровне субъектов Российской Федерации.

Вопрос об определении имущества, подлежащего передаче в муниципальную собственность при разграничении публичной собственности, рассмотрен с учетом положения о необходимости эффективного использования муниципальной собственности. Сделан вывод о том, что при определении имущества, подлежащего передаче в муниципальную собственность при разграничении публичной собственности, необходимо учитывать возможность эффективного использования муниципальной собственности, так как перечень передаваемого в муниципальную собственность имущества должен быть связан с эффективностью управления им.

Кроме того, рассмотрен вопрос о возможности передачи имущества в муниципальную собственность при разграничении публичной собственности без волеизъявления одной из сторон. Сделан вывод о том, что для передачи имущества необходим учет волеизъявления как собственника этого имущества, так и муниципального образования, в собственность которого предлагается к передаче имущество. Вместе с тем отказ передающего субъекта от передачи подлежащего передаче имущества представляет собой злоупотребление правом. При разграничении собственности действуют императивные нормы о том, какое имущество подлежит передаче. Субъекты разграничения публичной собственности не обладают свободой выбора вариантов поведения. Если имущество соответствует условиям, необходимым для его передачи в муниципальную собственность, собственник не вправе отказать в передаче. Представляется возможным понуждение в судебном порядке передающего субъекта к передаче этого имущества муниципальному образованию. С другой стороны, понуждение муниципального образования к принятию имущества в муниципальную собственность недопустимо, так как ограничивает его права на самостоятельное решение вопроса формирования состава собственности.

В конце параграфа сформулированы основные выводы.

В параграфе 2 «Перепрофилирование или отчуждение муниципального имущества как завершающий этап формирования муниципальной собственности» проанализирован последний этап формирования муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности.

Работа основывается на положении о том, что большинство видов имущества не имеет конкретного целевого назначения. Таким образом, как правило, перепрофилирование муниципального имущества фактически осуществить невозможно. Изменение целевого назначения большей части муниципального имущества возможно только путем передачи этого имущества от одного лица в пользование другому, например, путем

закрепления этого имущества на праве хозяйственного ведения или оперативного управления за соответствующим муниципальным унитарным предприятием или на праве оперативного управления за соответствующим муниципальным учреждением.

Исследован вопрос о перечне видов муниципального имущества. Статья 50 Закона № 131-ФЗ формулирует закрытый перечень видов имущества, которое может находиться в собственности муниципальных образований. Вместе с тем другими нормативными правовыми актами предусматривается возможность нахождения в муниципальной собственности иных видов имущества. Кроме того, законодательством не предусмотрено негативных последствий за нарушение положений статьи 50 Закона № 131-ФЗ. Следовательно, запрет на нахождение в собственности муниципальных образований иного имущества не является установленным как необеспеченный соответствующей санкцией. Таким образом, перечень видов муниципального имущества является открытым, следовательно, муниципальное образование может иметь в собственности помимо имущества, предусмотренного статьей 50 Закона № 131-ФЗ, иные виды имущества.

В диссертации отдельное внимание уделено вопросу об обязательности данного этапа при формировании муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности. Сделан вывод о том, что, так как перечень муниципального имущества является открытым, то репрофилирование или отчуждение муниципального имущества, не соответствующего требованиям статьи 50 Закона № 131-ФЗ, не является обязательным этапом формирования муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности.

Отдельное внимание уделено вопросу о сроках отчуждения или репрофилирования муниципального имущества. Согласно статье 85 Закона № 131-ФЗ отчуждение муниципального имущества в порядке приватизации должно быть осуществлено до 1 января 2012 года. Вместе с тем вопросы

приватизации регулируется Федеральным законом от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», а также принимаемыми в соответствии с ним иными федеральными законами и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации. Данным законом сроки приватизации не ограничены. В предмет правового регулирования Закона № 131-ФЗ не входят вопросы приватизации муниципального имущества. На основании изложенного, сделан вывод о том, что муниципальное образование вправе осуществлять отчуждение имущества в порядке приватизации и после 1 января 2012 года.

Сделан вывод о том, что положения Закона № 131-ФЗ в указанной части имеют ряд недостатков, в связи с чем необходимо внесение соответствующих изменений:

1) часть 5 статьи 50 изложить в следующей редакции:

«5. Муниципальное образование вправе осуществить репрофилирование имущества, находящегося в его собственности, в целях осуществления полномочий этого муниципального образования либо его отчуждение в порядке приватизации, если это имущество не является имуществом, необходимым для осуществления полномочий этого муниципального образования, и не подлежит передаче в собственность Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования иного вида.»;

2) пункт 4 части 8 статьи 85 (о том, что отчуждение осуществляется в порядке приватизации, и что муниципальные образования обязаны осуществить отчуждение или репрофилирование муниципального имущества до 1 января 2012 года), исключить.

В конце параграфа сформулированы основные выводы.

В главе III «Процедура передачи имущества в муниципальную собственность при разграничении публичной собственности» исследуется правовой механизм осуществления передачи имущества в муниципальную собственность при разграничении публичной

собственности. Глава посвящена исследованию процедурных вопросов второго этапа формирования муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности – передача в муниципальную собственность конкретных объектов. Рассмотрены и проанализированы этапы этой процедуры отдельно при разграничении собственности между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, а также при разграничении муниципальной собственности между муниципальными образованиями.

В параграфе 1 «Процедура передачи имущества из собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации в муниципальную собственность» выделены этапы процедуры передачи имущества из государственной собственности в муниципальную при разграничении публичной собственности начиная с этапа подготовки предложения о передаче имущества из собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации в муниципальную собственность, заканчивая этапом оформления прекращения вещных прав прежнего владельца на переданное имущество и оформления права собственности муниципального образования на него. Проанализированы действующее законодательство, а также научные идеи в рассматриваемой сфере.

При практической реализации положений законодательства о разграничении собственности между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями возникают некоторые проблемы, вызванные в том числе несовершенством законодательства. В частности, попытки передачи (и передача) объектов, не соответствующих условиям, необходимым для передачи имущества; проблемы, связанные с подготовкой необходимых для принятия решения о передаче имущества документов; проблемы, связанные с фактическим наличием передаваемого имущества; проблемы, связанные с оформлением прекращения вещных прав прежнего владельца переданного имущества и

государственной регистрацией права собственности муниципального образования.

Часть проблем может быть решена на стадии правоприменения, часть – путем внесения ответствующих изменений в законодательство, в частности:

1) в часть 11 статьи 154 Закона № 122-ФЗ, а также постановление Правительства Российской Федерации от 13 июня 2006 года № 374 «О перечнях документов, необходимых для принятия решения о передаче имущества из федеральной собственности в собственность субъекта Российской Федерации или муниципальную собственность, из собственности субъекта Российской Федерации в федеральную собственность или муниципальную собственность, из муниципальной собственности в федеральную собственность или собственность субъекта Российской Федерации»⁶ (далее – постановление № 374) – изменений, предусматривающих основания отказа в согласовании государственным унитарным предприятием, учреждением передачи имущества, принадлежащего им на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, а также федерального органа исполнительной власти, к ведению которого относится федеральное государственное унитарное предприятие, учреждение, предлагаемые к передаче, либо имущество которых предлагается к передаче:

2) в часть 11 статьи 154 Закона № 122-ФЗ – изменений, предусматривающих возможность принятия правового акта субъекта Российской Федерации как о передаче имущества, так и об отказе в передаче имущества. Либо рассмотрение предложения о передаче имущества и принятие правового акта о передаче должно быть отнесено к компетенции одного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (как это имеет место на федеральном уровне);

⁶ Собрание законодательства РФ. 2006. № 25. Ст. 2734.

3) в статью 20 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»⁷ – изменений, предусматривающих возможность получения муниципалитетом кадастровых планов на земельные участки, занятые объектами, переданными в муниципальную собственность, на основании правоустанавливающих документов.

Проанализированы перечни документов, необходимых для принятия решения о передаче имущества из федеральной собственности в муниципальную и из собственности субъекта Российской Федерации в муниципальную при разграничении публичной собственности, установленные постановлением № 374. Указанные перечни различаются, что представляется необоснованным. При принятии решения о передаче имущества в муниципальную собственность как из собственности Российской Федерации, так и из собственности субъекта Российской Федерации при разграничении публичной собственности, должен быть предусмотрен одинаковый состав документов. В связи с этим необходимо внесение в постановление № 374 изменений, направленных на приведение указанных перечней документов в соответствие друг с другом.

В диссертации предложено возложить обязанность изготовления кадастровых паспортов на объекты недвижимости, предлагаемые к передаче в муниципальную собственность при разграничении публичной собственности, на органы государственной власти как на более сильные в финансовом плане публично-правовые образования. Для этого предложено внесение следующих изменений в постановление № 374:

1) подпункт «з» пункта 1 изложить в следующей редакции:

«з) кадастровый паспорт на предлагаемое к передаче недвижимое имущество;»;

2) подпункт «е» пункта 2 изложить в следующей редакции:

⁷ Собрание законодательства РФ. 2007. № 31. Ст. 4017.

«е) при передаче имущества из муниципальной собственности – справка организации, осуществляющей государственный технический учет и (или) техническую инвентаризацию объектов градостроительной деятельности, о технических характеристиках и адресах предлагаемых к передаче объектов – в случае передачи отдельных помещений в зданиях в целях индивидуализации предлагаемого к передаче имущества; в остальных случаях – кадастровый паспорт на предлагаемое к передаче недвижимое имущество;».

Выявлены практические сложности, возникающие при оформлении вещных прав на переданное имущество. В частности, в соответствии с пунктом 3 статьи 216 Гражданского кодекса Российской Федерации⁸ при переходе права собственности на имущество иные вещные права сохраняются. В связи с этим сформулирована рекомендация о необходимости при передаче в муниципальную собственность имущества, принадлежащего на праве хозяйственного ведения, оперативного управления государственному (муниципальному) унитарному предприятию, учреждению, в правовом акте о передаче предусматривать положение о прекращении соответствующих вещных прав прежнего владельца имущества.

Кроме того, рассмотрен вопрос о том, в какой момент информация о переданном имуществе подлежит включению в реестр муниципальной собственности. С учетом того, что правомочия собственника в полном объеме муниципальное образование может осуществлять после государственной регистрации права собственности на недвижимое имущество (после фактической передачи движимого имущества), сделан вывод о том, что информация о принятом объекте подлежит включению в реестр муниципального имущества после этого момента. Тогда же информация о переданном объекте подлежит исключению из соответствующего реестра государственного имущества.

⁸ Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

В конце параграфа сформулированы основные выводы.

В параграфе 2 «Процедура передачи имущества из собственности одного муниципального образования в собственность другого муниципального образования» выделены этапы процедуры передачи имущества из собственности одного муниципального образования в собственность другого при разграничении публичной собственности начиная с этапа подготовки перечня имущества, предлагаемого к передаче, заканчивая этапом оформления прекращения вещных прав прежнего владельца на переданное имущество и оформления права собственности муниципального образования на него. Проанализированы действующее законодательство, а также научные идеи в рассматриваемой сфере.

Правовое регулирование вопросов разграничения муниципальной собственности между муниципальными образованиями осуществляется как на федеральном, так и на региональном уровнях. В диссертации сделан вывод о том, что субъекты Российской Федерации зачастую выходят за пределы предоставленных им полномочий в области правового регулирования, ограничивая самостоятельность муниципальных образований и допуская вмешательство в осуществление местного самоуправления.

При практической реализации положений законодательства о разграничении муниципальной собственности между муниципальными образованиями возникают некоторые сложности, схожие с проблемами, возникающими при передаче имущества из государственной собственности в муниципальную при разграничении публичной собственности, вызванные в том числе несовершенством законодательства. В частности, попытки передачи (и передача) объектов, не соответствующих условиям, необходимым для их передачи; проблемы, связанные с фактическим наличием передаваемого имущества; проблемы, связанные с оформлением прекращения вещных прав прежнего владельца переданного имущества и государственной регистрацией права собственности муниципального образования, принявшего имущество.

В конце параграфа сформулированы основные выводы.

В параграфе 2 «Процедура передачи имущества из собственности одного муниципального образования в собственность другого муниципального образования» выделены этапы процедуры передачи имущества из собственности одного муниципального образования в собственность другого при разграничении публичной собственности начиная с этапа подготовки перечня имущества, предлагаемого к передаче, заканчивая этапом оформления прекращения вещных прав прежнего владельца на переданное имущество и оформления права собственности муниципального образования на него. Проанализированы действующее законодательство, а также научные идеи в рассматриваемой сфере.

Правовое регулирование вопросов разграничения муниципальной собственности между муниципальными образованиями осуществляется как на федеральном, так и на региональном уровнях. В диссертации сделан вывод о том, что субъекты Российской Федерации зачастую выходят за пределы предоставленных им полномочий в области правового регулирования, ограничивая самостоятельность муниципальных образований и допуская вмешательство в осуществление местного самоуправления.

При практической реализации положений законодательства о разграничении муниципальной собственности между муниципальными образованиями возникают некоторые сложности, схожие с проблемами, возникающими при передаче имущества из государственной собственности в муниципальную при разграничении публичной собственности, вызванные в том числе несовершенством законодательства. В частности, попытки передачи (и передача) объектов, не соответствующих условиям, необходимым для их передачи; проблемы, связанные с фактическим наличием передаваемого имущества; проблемы, связанные с оформлением прекращения вещных прав прежнего владельца переданного имущества и государственной регистрацией права собственности муниципального образования, принявшего имущество.

В конце параграфа сформулированы основные выводы.

В заключении подводятся итоги проведенного научного исследования, формулируются основные выводы диссертации, предложения по совершенствованию теории и практики формирования муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности.

К диссертации имеется **приложение** – предложенный автором проект федерального закона, регулирующего передачу имущества в собственность муниципальных образований из собственности иных территориальных публично-правовых образований, а также предусматривающего внесение изменений в действующие федеральные законы в указанной сфере. Указанный проект обобщает сформулированные автором в ходе диссертационного исследования предложения по совершенствованию правового регулирования рассматриваемых общественных отношений

ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ОПУБЛИКОВАНЫ СЛЕДУЮЩИЕ ОСНОВНЫЕ РАБОТЫ

I. Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, входящих в Перечень, утвержденный Президиумом ВАК, рекомендованных для публикации научных результатов диссертаций:

1. Барсукова, В. А. Проблемы отчуждения и репрофилирования муниципального имущества как завершающего этапа формирования муниципальной собственности в результате разграничения собственности / В. А. Барсукова // Черные дыры в Российском законодательстве. – 2009. – № 2. – С. 48 – 52 (0,5 п. л.).

2. Барсукова, В. А. К вопросу о принципах определения имущества, подлежащего передаче в муниципальную собственность при разграничении собственности / В. А. Барсукова // Аспирантский вестник Поволжья. – 2009. – № 5-6. – С. 101 – 105 (0,4 п. л.).

3. Барсукова, В. А. О некоторых вопросах отчуждения и репрофилирования муниципального имущества как завершающего этапа

формирования муниципальной собственности в результате разграничения собственности / В. А. Барсукова // Современное право. – 2009. – № 9. – С. 45 – 48 (0,3 п. л.).

4. Барсукова, В. А. О некоторых проблемах подготовки документов, необходимых для принятия решения о передаче имущества из собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации в муниципальную собственность при разграничении публичной собственности / В. А. Барсукова // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 5 (май) – С. 38 – 40 (0,2 п. л.).

5. Барсукова, В. А. Разграничение публичной собственности как правоотношение / В. А. Барсукова // Вестник Омского университета. Серия Право. – 2011. – № 3 (28). – С. 70 – 76 (0,6 п. л.).

II. Публикации в иных изданиях:

6. Барсукова, В. А. О некоторых проблемах определения имущества, подлежащего передаче в муниципальную собственность при разграничении собственности / В. А. Барсукова // Экономика и общество: рациональность и ответственность: коллективное монографическое исследование. – Омск: Издательство ОмГТУ, 2009. – С. 219 -224 (0,3 п. л.).

7. Барсукова, В. А. История развития формирования муниципальной собственности в результате разграничения собственности между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями / В. А. Барсукова // Вестник Омского университета. – 2009. – № 3. – С. 249 – 257 (0,7 п. л.).

8. Барсукова, В. А. Некоторые вопросы формирования муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности как элемента экономической основы местного самоуправления / В. А. Барсукова // Экономика и общество: рациональность и ответственность: коллективное монографическое исследование. – Омск: Издательство ОмГТУ, 2010. – С. 132-137 (0,3 п. л.).

9. Барсукова, В. А. К вопросу об источниках правового регулирования разграничения публичной собственности / В. А. Барсукова // Проблемы правоприменения в современной России: Сборник материалов научно-практической конференции. Омск, 19 февраля 2010 года / Отв. ред. М.П. Клейменов, М.С. Фокин. Омск: ОмГУ им. Ф.М. Достоевского, 2010. – С. 73 – 76 (0,2 п. л.).

БАРСУКОВА Виктория Анатольевна

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФОРМИРОВАНИЯ
МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ В РЕЗУЛЬТАТЕ
РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПУБЛИЧНОЙ СОБСТВЕННОСТИ**

**Специальность – 12.00.02 – конституционное право;
муниципальное право**

**АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Подписано в печать 02.11.2011
Уч.-изд. л. 1,6

Формат бумаги А4
Тираж 100 экз.

Полиграфическая лаборатория юридического факультета
ОмГУ им. Ф.М. Достоевского
644065, г. Омск, ул. 50 лет Профсоюзов 100/1