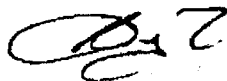


Д 797

На правах рукописи



**Дубровин Олег Владимирович**

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ  
ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ  
СОБСТВЕННОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Челябинск – 2012

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет).

**Научный руководитель:**

доктор юридических наук, профессор  
**Майоров Владимир Иванович**

**Официальные оппоненты:**

доктор юридических наук, профессор  
**Заметина Тамара Владимировна**  
профессор кафедры  
конституционного и международного  
права ФГБОУ ВПО «Саратовская  
государственная юридическая  
академия»  
кандидат юридических наук, доцент  
**Ильиных Алексей Валерьевич**  
Челябинский филиал РАНХиГС  
при Президенте РФ,  
заведующий кафедрой юридических  
дисциплин

**Ведущая организация:**

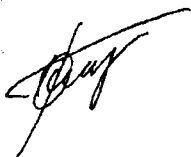
ФГБОУ ВПО «Челябинский  
государственный университет»

Защита диссертации состоится «18» мая 2012 г. в 14:00 часов на заседании диссертационного совета ДМ 212.298.16 ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет) по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, д. 149, ауд. 208.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет) по адресу: 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, д. 87, корп. 3/д.

Автореферат разослан «16» апреля 2012 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета



О. В. Гречкина

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Совершенствование и развитие отношений муниципальной собственности является одной из важнейших задач современного Российского государства в условиях формирования гражданского общества, реализации заложенных в Конституции РФ 1993 г. ценностей, развития местного самоуправления.

Конституция РФ закрепляет местное самоуправление как важнейший принцип в числе основ конституционного строя, самостоятельную форму осуществления населением принадлежащей ему власти в муниципальных образованиях. Институт муниципальной собственности является одним из демократических институтов конституционного права, системообразующим элементом местного самоуправления, экономической основой, обеспечивающей целостность и управляемость системы, социальную защиту населения и поддержку качества его жизни.

Эффективная реализация конституционной модели местного самоуправления как самостоятельного решения сообществом вопросов местного значения во многом зависит от эффективного использования финансовых и материальных ресурсов муниципальных образований, значительное место среди которых занимает муниципальная собственность.

Вопросы правотворческого, правореализационного и теоретического характера, возникшие на местном уровне управления в связи с реформированием системы местного самоуправления, разграничением государственной собственности на землю, формированием новых границ муниципальных образований, обуславливают необходимость разработки конституционно-правовой концепции институционализации муниципальной собственности, направленной на обеспечение эффективного управления муниципальной собственностью в интересах местного сообщества.

Основными проблемами, возникающими в сфере формирования и управления муниципальной собственностью, являются недостаточное правовое регулирование отношений собственности, а также неэффективное управление муниципальным имуществом. Значимость темы исследования обусловлена тем, что правовое регулирование отношений муниципальной собственности претерпевает существенные изменения, связанные с изменением соотношения императивных и диспозитивных методов регулирования. Это требует установления оптимального соотношения конституционной и отраслевой регламентации правовых механизмов, обеспечивающих эффективную реализацию указанных отношений, что, в свою очередь, обуславливает необходимость критического анализа действующего нормативного материала и необходимость разработки теоретических моделей его возможного совершенствования.

Сегодня происходит расширение конституционно-правового регулирования отношений муниципальной собственности: при сохранении гарантий собственнику стала доминировать идея социальной функции собственности, сочетания интересов собственника с «общим благом», а также тезис об ограничении прав собственника общественными, публичными интересами. Отмечая безусловное значение цивилистического подхода в сфере права собственности, стоит признать, что регулирование социально-экономических отношений муниципальной собственности, связанных со свободой человека в обществе, с обеспечением меры социальной справедливости в большей мере относится к конституционно-правовому механизму воздействия.

Исследование конституционно-правовых особенностей институционализации муниципальной собственности, установление значения муниципальной собственности как экономической основы местного самоуправления и муниципальной демократии является важной и актуальной задачей современного конституционного и муниципального права России. От ее решения зависит успешность и слаженность

деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в проведении социальной и экономической политики, эффективность механизма охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Вышеизложенное свидетельствует об актуальности избранной темы исследования и предопределяет необходимость системного научного анализа проблем конституционно-правовой институционализации муниципальной собственности в Российской Федерации.

**Степень разработанности темы.** Конституционно-правовые основы отношений муниципальной собственности были предметом исследования в трудах российских ученых: С.А. Авакьяна, С.С. Алексеева, М.В. Баглая, И.Н. Барцица, А.А. Безуглова, Н.А. Богдановой, Н.С. Бондаря, Н.В. Бутусовой, В.А. Виноградова, Н.В. Витрука, В.Г. Вишнякова, И.В. Выдрина, П.П. Глушенко, Ю.А. Дмитриева, А.В. Зиновьева, В.Д. Зорькина, Т.Д. Зражевской, В.А. Иваненко, В.С. Иваненко, В.В. Киреева, Ю.К. Князева, Ю.М. Козлова, А.Н. Кокотова, Е.В. Колесникова, И.А. Кравца, М.А. Краснова, В.А. Кряжкова, О.Е. Кутафина, В.В. Лазарева, В.А. Лебедева, А.И. Лепешкина, Е.А. Лукашевой, В.О. Лучина, В.В. Маклакова, А.В. Малько, Л.С. Мамута, С.В. Масленниковой, О.О. Миронова, М.А. Митюкова, Ж.И. Овсепян, В.С. Основина, С.В. Полениной, Т.М. Пряхиной, С.Г. Соловьева, Н.Д. Терещенко, Ю.А. Тихомирова, Б.Н. Топорнина, В.А. Торлопова, В.А. Четвернина, В.Е. Чиркина, Б.С. Эбзеева и других деятелей науки, внесших значительный вклад в дело рассмотрения и анализа проблем совершенствования конституционного права, развития российского конституционализма, вопросов реализации прав и свобод человека и гражданина, реализации принципов многообразия форм собственности.

Научная разработанность проблематики конституционных основ институционализации муниципальной собственности не в полной мере отвечает требованиям системного подхода, раскрывающего ее теоретико-методологические и конституционно-правовые аспекты. До настоящего времени отсутствуют диссертационные или монографические работы,

посвященные комплексному исследованию понятия, сущности и содержания процесса конституционно-правовой институционализации муниципальной собственности. Представляется, что теоретическое осмысление системы обозначенных вопросов будет способствовать развитию науки конституционного права.

**Целью диссертации** является выявление конституционно-правовых основ институционализации муниципальной собственности и обоснование конституционной концепции реализации прав местного сообщества на решение вопросов местного значения через управление и распоряжение муниципальной собственностью; внесение предложений по совершенствованию законодательства, направленного на регулирование отношений муниципальной собственности, их охрану и защиту.

На достижение поставленной цели направлено решение следующих исследовательских задач:

- рассмотреть публичную собственность как институт конституционного права, выявить ее природу и особенности;
- исследовать категорию «публичный интерес» как основу публичной собственности;
- выявить место и роль муниципальной собственности в системе институтов конституционного права;
- проанализировать муниципальную собственность как экономическую основу местного самоуправления;
- выявить особенности субъектов и объектов конституционно-правовых отношений муниципальной собственности;
- исследовать содержание и специфику права на управление и распоряжение муниципальной собственностью в Российской Федерации;
- выявить и проанализировать конституционно-правовые гарантии права на судебную защиту муниципальной собственности;
- исследовать муниципальную собственность на землю как экономическую основу развития местного самоуправления в России;

– сформулировать предложения и рекомендации по совершенствованию правового регулирования отношений муниципальной собственности в контексте развития местного самоуправления.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, складывающиеся в процессе конституционной институционализации муниципальной собственности как экономической основы местного самоуправления и реализации права местного сообщества на эффективное управление муниципальной собственностью и решение вопросов местного значения.

**Предмет исследования** образуют нормы Конституции РФ, лежащие в основе конституционно-правовой институционализации муниципальной собственности; федеральные конституционные законы и федеральные законы, иные нормативные правовые акты; решения Конституционного Суда РФ; российские и зарубежные теоретические источники; информационные и аналитические материалы, раскрывающие различные аспекты институционализации муниципальной собственности.

**Методологической основой исследования** являются теория познания и диалектический подход, позволяющие соединить уже накопленные знания о муниципальной собственности с вновь полученными в ходе исследования выводами. Руководящим началом в процессе исследования являются принципы взаимосвязи общего, особенного и единичного, исторического и логического, абстрактного и конкретного.

Обоснованность выводов, содержащихся в диссертации, достигается за счет комплексного применения общенаучных (анализ и синтез, абстрагирование и обобщение, индукция и дедукция и т.п.) и частнонаучных (сравнительно-правовой, историко-юридический, системно-структурный, статистический) методов исследования.

**Теоретической базой исследования** послужили труды С.А. Авакьяна, С.С. Алексеева, Г.Н. Андреевой, М.В. Баглая, И.Н. Барцица, А.А. Безуглова, Н.А. Богдановой, Н.С. Бондаря, Н.В. Бутусовой, В.А. Виноградова;

В.Г. Вишнякова, Г.А. Гаджиева, П.П. Глущенко, В.В. Гребенникова, Л.Дюги, Р.В. Енгибаряна, В.А. Затонского, А.В. Зиновьева, В.Д. Зорькина, Т.Д. Зражевской, Р.Л. Иванова, О.С. Иоффе, Е.А. Керимовой, В.В. Киреева, Е.И. Козловой, А.Н. Кокотова, И.А. Кравца, Ю.К. Князева, В.А. Кряжкова, О.Е. Кутафина, В.В. Лазарева, В.А. Лебедева, А.И. Лепешкина, В.И. Леушина, Е.А. Лукашевой, В.Д., В.О. Лучина, В.Д. Мазаева, В.В. Маклакова, А.В. Малько, Л.С. Мамута, С.В. Масленниковой, У. Маттеи, А.Н. Медушевского, М.А. Митюкова, В.В. Мицкевича, Л.А. Морозовой, А.В. Наумова, Н.С. Нижник, Ж.И. Овсепян, В.С. Основина, С.В. Плотникова, С.В. Полениной, Т.М. Пряхиной, Р.А. Ромашова, В.А. Ржевского, В.М. Серых, Е.А. Суханова, Ю.А. Тихомирова, Н.Д. Терещенко, Б.Н. Топорнина, В.А. Торлопова, А.Д. Черкасова, В.А. Четвернина, В.Е. Чиркина, Д.М. Шаргородского, Б.С. Эбзеева, Л.С. Явича и других исследователей, рассматривавших проблемы конституционной регламентации собственности в современной России.

**Нормативную базу исследования** составляют международные правовые акты, Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента России, постановления Правительства Российской Федерации, законодательство бывшего Союза ССР, акты Конституционного Суда Российской Федерации.

**Эмпирическую базу исследования** составляют статистические и информационные материалы, Интернет-ресурсы, позволяющие составить представление об особенностях конституционно-правовой институционализации муниципальной собственности в Российской Федерации.

**Научная новизна диссертационного исследования** обусловлена авторским подходом к исследованию основ конституционной институционализации муниципальной собственности в Российской Федерации. Применительно к современным условиям развития местного самоуправления сформулированы принципы конституционно-правовой политики в области институционализации муниципальной собственности



как экономической основы самостоятельности местного самоуправления, раскрыто содержание понятий «институционализация муниципальной собственности», «основы конституционно-правовой институционализации» с учетом их диалектического единства и взаимообусловленности. Проанализированы основные составляющие конституционно-правовых основ институционализации муниципальной собственности; внесены предложения по совершенствованию законодательства, направленные на оптимизацию как комплексных, системных, так и институциональных элементов системы экономических отношений в сфере местного самоуправления.

Результатом работы явились основные положения, являющиеся новыми или содержащие элементы новизны, которые выносятся на защиту:

1. Конституционно-правовые основы институционализации муниципальной собственности – это совокупность конституционно-правовых норм, регламентирующих процесс правового признания и формирования муниципальной собственности как правового института.

Конституционно-правовая институционализация муниципальной собственности основывается на признании равенства форм собственности и их равной правовой защиты со стороны государства, на учете своеобразия института муниципальной собственности, которое выражается в сочетании публично-правовой (конституционно-правовой) и частноправовой (гражданско-правовой) составляющих при безусловном приоритете конституционных норм в процессе институционализации муниципальной собственности.

2. В процессе конституционно-правовой институционализации муниципальной собственности, помимо учета традиционных правомочий собственника по владению, пользованию и распоряжению имуществом, признается также правомочие местного сообщества на управление муниципальной собственностью в интересах населения муниципального

образования, что предопределяет ценность и значение муниципальной собственности как экономической основы развития местного самоуправления.

Институционализация муниципальной собственности подчиняется закономерностям сочетания частного и публичного интереса, частноправовых и публично-правовых начал, отношений властвования, с одной стороны, и реализации прав местного сообщества на решение вопросов местного значения, в том числе через управление и распоряжение муниципальной собственностью - с другой.

3. Публично-правовая составляющая института муниципальной собственности выражается в следующем:

– институт муниципальной собственности является одним из институтов конституционного права, системообразующим элементом местного самоуправления, экономической основой, обеспечивающей целостность и управляемость системы, социальную защиту населения и поддержку качества его жизни, решение публично-правовых задач и функций муниципальных образований;

– приоритет конституционно-правовой регламентации обеспечивается специфическим методом конституционно-правового регулирования, в основе которого властно-императивное определение статуса деятельности субъектов правоотношений;

– имущество, находящее в собственности муниципальных образований, неразрывно связано с осуществлением их публичных полномочий;

– основой публичной (в том числе, муниципальной) собственности выступает публичный интерес – конституционно-правовая категория, имеющая в конституционном праве значение методологической и позволяющая наиболее адекватно отражать оптимальный баланс между интересами государства, общества, личности с учетом ценностей закреплённых в Основном законе.

– публично-правовая составляющая институционализации собственности предстает в виде публичного мотива возможных ограничений права собственности: публичный мотив выступает как задачи, которые решаются с помощью необходимых и допустимых ограничений;

– публичный мотив как основание ограничения права собственности должен отвечать следующим требованиям: требование соответствия закону, требование справедливости, соразмерности конституционно закрепленным целям и охраняемым законом интересам, соразмерность ограничения решаемым задачам общества (т.е. их нечрезмерность).

4. Доказано, что объекты, находящиеся в муниципальной собственности должны служить интересам социально-экономического развития муниципального образования (получение налоговых доходов в бюджет муниципального образования, развитие экономического потенциала территории, с учетом различия вопросов местного значения отнесенных к компетенции муниципальных образований).

Перечень объектов муниципального имущества необходимо привести в соответствие с вопросами, отнесенными к компетенции муниципального образования, основываясь на принципе эффективного использования муниципального имущества.

Органы местного самоуправления должны иметь возможность самостоятельно решать, какие объекты муниципальной собственности требуются им для решения соответствующих вопросов местного значения, в пределах установленного перечня.

5. Обоснован вывод о целесообразности законодательного закрепления принципа соразмерности решений органов местного самоуправления материально-финансовым возможностям муниципальных образований. Этот принцип имеет ограничивающую природу, поскольку:

1) не позволяет местному самоуправлению принимать такие экономически необоснованные решения, устранение последствий которых

во избежание социального напряжения будет осуществляться за счет средств федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации;

2) лишает государство права возлагать на местное самоуправление решение материально и финансово не обеспеченных государственных полномочий в целях недопущения ситуации, при которой местное самоуправление будет переполнено социальными обязательствами, возложенными на него федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

6. Предложен перечень мер, направленных на реализацию обязанности муниципальных образований по эффективному использованию принадлежащего им имущества:

– проведение полной инвентаризации муниципального имущества, целью которой будет являться определение критериев, позволяющих идентифицировать объекты муниципального имущества, для последующего эффективного распоряжения этим имуществом и получением дохода;

– составление долгосрочных прогнозов развития муниципального образования, включая вопросы распоряжения и управления муниципальным имуществом, с целью повышения инвестиционной привлекательности муниципального образования;

– определение перечня объектов муниципального имущества, не подлежащих приватизации;

– оптимизация затрат по использованию муниципальной собственности;

– снижение административного барьера путем повышения эффективности взаимодействия органов местного самоуправления между собой и с органами государственной власти.

7. Процедура кадастрового учета земельных участков осуществляется не только с целью определения налогооблагаемой базы и арендной платы за землю как источника доходов бюджета муниципального образования, но в первую очередь направлена на обеспечение эффективности управления

землей как ограниченным природным ресурсом (размер которого не может быть значительно изменен без соразмерного изменения границ муниципального образования, субъекта Российской Федерации, государства в целом (в случае вхождения в состав государства иностранного государства или его части) или перехода земельного участка из одной формы собственности в другую).

8. Федеральный закон Российской Федерации от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» регламентирует процедуру установления границ ранее учтенных земельных участков, в частности право на которые может быть оформлено в упрощенном порядке согласно Федерального закона № 93-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества» от 30 июня 2006 года, по сути, предоставляет субъекту права нормативно закрепленную возможность изменения границ земельного участка в сторону его увеличения относительно данных содержащихся в правоустанавливающих документах. Полагаем, процедура установления границ не может происходить с увеличением площади или выходом за границы земельных участков, указанных в правоустанавливающих документах, либо такое увеличение площади или выход за границы земельных участков может осуществляться с обязательным согласованием с органами местного самоуправления.

Из Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» необходимо исключить норму п. 5. ст. 27, которая предусматривает, процедуру уточнения границ в результате которой, площадь земельного участка, определенная с учетом установленных в соответствии с Федеральным законом № 221-ФЗ требований, будет больше площади, сведения о которой относительно этого земельного участка содержатся в государственном кадастре недвижимости, но не более чем на величину предельно минимального размера земельного

участка, установленного в соответствии с земельным законодательством для земель соответствующего целевого назначения и разрешенного использования, или, если такой размер не установлен, на величину более чем десять процентов площади, сведения о которой относительно этого земельного участка содержатся в государственном кадастре недвижимости.

9. Целью создания и деятельности муниципальных унитарных предприятий (МУП) является извлечение прибыли для пополнения бюджета муниципального образования. В целях обеспечения рентабельности деятельности МУП необходимо обязать собственника ликвидировать МУП, в случае если его деятельность не будет доходной в течение 3 лет. Предложена редакция ч.1 ст. 35 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» в следующей редакции: «1. Унитарное предприятие может быть ликвидировано по решению собственника его имущества. Унитарное предприятие должно быть ликвидировано по решению собственника в случае, если деятельность унитарного предприятия не является доходной в течение последних трех лет».

**Теоретическая и практическая значимость исследования** состоит в том, что разработанные автором теоретические и научно-практические положения, раскрывающие конституционно-правовые основы институционализации муниципальной собственности вносят определенный вклад в науку конституционного права. Положения и выводы, содержащиеся в диссертации, позволяют осмыслить содержание и сущность конституционно-правовых основ институционализации муниципальной собственности, правовую природу муниципальной собственности, природу и содержание правомочия местного сообщества как субъекта права на осуществление местного самоуправления по управлению муниципальной собственностью.

Сформулированные в работе выводы и предложения могут быть использованы при изучении различных вопросов институционализации

муниципальной собственности в Российской Федерации в ходе дальнейших разработок отдельных проблем, связанных с предметом исследования.

Ряд положений диссертации сформулирован в постановочном порядке, выдвинут в качестве научных гипотез, следовательно, работа способна стимулировать дальнейшие теоретические и научно-практические исследования ученых в области конституционно-правового регулирования отношений муниципальной собственности.

Материал диссертационного исследования может служить рекомендательной базой для совершенствования действующего законодательства, использоваться при разработке научно-методических и учебных пособий по различным дисциплинам, в частности, по курсам конституционного права Российской Федерации.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре конституционного и административного права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет).

Основные теоретические положения, рекомендации и выводы проведенного диссертационного исследования нашли отражение в публикациях и докладах автора на научно-практических конференциях, семинарах, круглых столах.

Результаты диссертационного исследования внедрены в образовательный процесс Южно-Уральского государственного университета.

**Структура диссертации** обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения, библиографического списка и приложений.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновываются актуальность и научная новизна темы диссертационного исследования, оценена степень ее изученности, формулируются цели и задачи работы, определяются ее методологическая и эмпирическая база, характеризуются теоретическая и практическая значимость выполненного исследования.

Глава первая «Конституционно-правовая регламентация права муниципальной собственности в современной России» посвящена исследованию вопросов понимания сущности, природы и назначения муниципальной собственности, особенностей конституционного закрепления права муниципальной собственности в России и за рубежом, роли муниципальной собственности как института конституционного права Российской Федерации.

В параграфе первом «Публичная собственность: природа, понятие, виды» диссертант исходит из тезиса о том, что категория «публичная собственность» является объединяющей для понятий «государственная» и «муниципальная» собственность.

Рассматриваются и анализируются подходы, существующие в отечественном и зарубежном правоведении, по вопросам деления права на частное и публичное и уделяет особое внимание проблематике отнесения конституционного права к праву частному или публичному. Существующие концепции разграничения публичного и частного права диссертант группирует по двум направлениям: формальные и материальные теории разделения права.

Последовательно и критично проанализированы выделенные в литературе модели правового регулирования соотношения категорий «публичная собственность», «государственная собственность», «муниципальная собственность»: а) государственная и муниципальная собственность является публичной собственностью (ее объекты изъяты из



общего оборота) и ее режим определяется специальным актом или отдельными статьями; б) публичная собственность может быть как публичной, так и частной; в) устанавливается особый режим публичной собственности в целом (государственной и муниципальной).

Сделан вывод, что публичная собственность – это волевые отношения господства над определенными объектами в целях удовлетворения публичных интересов общества, государства, населения отдельных регионов или муниципальных образований, осуществляемые народом или населением непосредственно или посредством публичных образований (государства, субъектов государства, муниципальных образований). Природа публичной собственности многогранна, она переплетает в себе экономические, политические, социальные начала.

При исследовании категории «публичная собственность» диссертант рассматривает такие составляющие этого правового явления как: свойство (признак) публичности; особенности объектов публичной собственности. Сделан вывод, что в настоящее время одной из проблем является формирование единообразного механизма разграничения различных видов публичной собственности (спорные вопросы возникают при разграничении собственности, относящейся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов).

**В параграфе втором «Публичный интерес как основа публичной собственности»** диссертант исходит из тезиса о том, что сущность публичной собственности определяется в отношениях преобладания, присвоения и распределения общественного блага в целях реализации публичных интересов. Публичный интерес – главный критерий осуществления отношений публичной собственности.

Автор исходит из понимания публичного интереса, предложенного Ю.А. Тихомировым: публичный интерес – это признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит условием и гарантией ее существования и развития. По

мнению диссертанта, публичный интерес не есть государственный интерес, поскольку в публичном интересе присутствует интерес гражданского общества. Публичный интерес это интерес социальный, повторяющий круг интересов общества.

Далее диссертант, оставаясь в русле общего подхода к пониманию публичного интереса, подробно останавливается на таких аспектах как объем понятия «публичный», субъекты публичного интереса, особенности реализации публичного интереса, а также о соотношении понятий «законный интерес» и «публичный интерес». Исследуется категория «наднациональные публичные интересы (признанные интересы международного сообщества или его отдельных частей)».

Подчеркивается, что в российском законодательстве и правоприменительной практике достаточно традиционной и устоявшейся является идея согласования публичных и частных интересов, нахождения оптимального баланса между ними. Формула о согласовании публичных и частных интересов достаточно часто используется в конституционном судопроизводстве.

Автор соглашается с высказанной в литературе точкой зрения (С.М.Скрыль) о том, что в проблематику соотношения публичных и частных интересов включается также и проблема соотношения публичных, корпоративных и личных интересов, по поводу которой в науке сложилось как минимум два подхода: согласно первому подходу - главенствующее положение должны занимать корпоративные интересы, согласно второму - приоритет у интересов публичных (государственных). Несомненно, этот вопрос является логическим следствием вопроса о понимании сущности государства.

**В параграфе третьем «Место и роль муниципальной собственности в системе институтов конституционного права»** отмечено, что в каждой правовой системе и отрасли права выделяются основополагающие начала, определяющие содержание норм той либо иной отрасли, ее место, роль и

назначение в системе права, а также характеризующие содержание правоприменительного и в целом правореализационного процесса.

Автор соглашается с высказанным в литературе мнением, что допустимо рассуждать не только об отраслевых элементах института права собственности (конституционно-правовом, цивилистическом, финансовом и др.), но и о собственном отраслевом представлении о понятии и его содержании (В.Д. Мазаев).

Конституционно-правовому наполнению института муниципальной собственности и уяснению пределов конституционного регулирования собственности способствует деятельность Конституционного Суда РФ, который в своих постановлениях сформулировал ряд правовых позиций, раскрывающих конституционный смысл права муниципальной собственности, содержание данного права, пределы его осуществления, допустимые ограничения и гарантии судебной защиты.

Экономическую базу местного самоуправления составляют природные ресурсы (земля, ее недра, воды, леса, растительный и животный мир), муниципальная и иная собственность, служащая источником получения доходов местного самоуправления и удовлетворению потребностей населения соответствующей территории.

**Вторая глава «Теоретико-методологические основы конституционно-правовой институционализации муниципальной собственности»** посвящена исследованию теоретико-методологических подходов к пониманию форм собственности, их соотношению, особенностей отражения в отношениях муниципальной собственности публичных интересов, возможным ограничениям права муниципальной собственности.

В параграфе первом «Муниципальная собственность как экономическая основа местного самоуправления» диссертант исходит из положений ст. 9 Европейской хартии местного самоуправления о том, что органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, получать достаточные собственные финансовые средства,

которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций.

Муниципальную собственность как разновидность публичной собственности представляется возможным рассматривать как материальную основу функций местного самоуправления и как экономическую базу обеспечения самостоятельных прав населения на управление муниципальным имуществом.

Значение муниципальной собственности как экономической основы местного самоуправления проявляется в следующем:

– в основе норм, определяющих экономическую основу местного самоуправления, - положение ч.1 ст.132 Конституции Российской Федерации, согласно которому органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения;

– экономическая основа местного самоуправления представлена в виде земли, природных ресурсов, муниципальных предприятий, иных объектов муниципальной собственности, создающих источники пополнения местных бюджетов в размере, необходимом и достаточном для выполнения их функций;

– бюджет муниципального образования должен отвечать требованиям укрепления экономической самостоятельности муниципального образования, стимулирования его хозяйственной деятельности, в том числе и развития инфраструктуры;

– стратегически важной задачей является достижение оптимального баланса между экономической независимостью, с одной стороны, и возможностью ответственности органов местного самоуправления перед населением – с другой.

Исходя из положений Федерального закона 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Бюджетного кодекса Российской Федерации, Налогового кодекса Российской Федерации финансовое состояние муниципального образования на сегодняшний день основывается на четырех принципах:

- закрепление списка налогов за каждым уровнем налоговой системы (местный, региональный, федеральный);
- налоги, приносящие максимальные доходы определены как федеральные, что предоставляет символические налоговые источники местному самоуправлению;
- наличие отрицательных трансфертов;
- ежегодный расчет и утверждение межбюджетных трансфертов на основе данных по бюджетной обеспеченности за отчетный период.

Диссертант уделяет внимание также существованию различных подходов бюджетного и налогового законодательства к вопросам распределения налога на добычу полезных ископаемых между муниципальными образованиями внутри одного субъекта Российской Федерации (рассматривая эту проблематику на примере Кунашакского района Челябинской области).

Сделан вывод, что в основу совершенствования правового регулирования экономической и финансовой основы местного самоуправления должен быть положен принцип соразмерности решений органов местного самоуправления материально-финансовым возможностям муниципальных образований. В противном случае местное самоуправление будет переполнено социальными обязательствами, возложенными на него федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Эти выводы также подтверждаются правоприменительной практикой Верховного суда Российской Федерации.

В конституционном законодательстве Российской Федерации отсутствует сформированная позиция по перечню объектов муниципальной собственности, которые необходимы для гарантии самостоятельности в реализации функций местного самоуправления, а так же отсутствуют параметры определения объектов, которые должны составлять имущественную основу независимости муниципальных образований. По мнению диссертанта, необходимо предусмотреть перечень объектов, входящих в состав муниципальной собственности, отчуждение которых возможно только с согласия населения путем прямого волеизъявления.

**В параграфе втором «Особенности субъектов конституционно-правовых отношений муниципальной собственности»** диссертант исходит из утверждения, что развитие института муниципальной собственности связано с признанием населения муниципальных образований, местных общин, субъектами права публичной собственности.

В соответствии со ст. 130 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью и осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Согласно п.1 ст. 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью.

По мнению диссертанта, нормы п.1 ст. 130 и п. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации необходимо рассматривать во взаимосвязи. В п.1 ст. 130 определены правомочия населения как субъекта права муниципальной собственности, а в п.1 ст.132 процесс передачи полномочий органам местного самоуправления, выступающим от имени муниципального образования.

Гражданское законодательство признает собственником муниципального имущества муниципальное образование - городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ; конституционно-правовые нормы в качестве субъекта права муниципальной собственности признает население муниципального образования.

В Российской Федерации в законодательных актах не определяется термин «население» муниципального образования. По мнению диссертанта, «население» и «жители» - это все лица, проживающие на территории муниципального образования, независимо от возраста и от принадлежности к гражданству Российской Федерации.

Использование в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, муниципальных образований термина «местное сообщество» для обозначения населения в качестве единого, сплоченного общими интересами коллектива не дает никаких оснований подвергать сомнению их соответствие в этой части Конституции РФ и федеральному законодательству. В подтверждение этого вывода диссертант приводит мнения Н.С. Бондаря, Т.М. Бялкина, И.И. Мелехина, Олифиренко, Е. В. Гриценко, М. М. Курячей.

Основываясь на правовой природе местного самоуправления и содержании права публичной собственности, сделан вывод, что муниципальная собственность как вид публичной собственности принадлежит населению муниципального образования. Данный вывод должен быть положен в основу правового регулирования участия населения в решении вопросов, связанных с управлением муниципальным имуществом.

В третьем параграфе «Объекты конституционно-правовых отношений муниципальной собственности» диссертант делает вывод, что к объектам конституционно-правовых отношений относятся: государственная территория, государственная власть, местное самоуправление, имущественные и неимущественные блага, поведение людей, действия органов государства, органов местного самоуправления и общественных объединений.

В качестве одного из самостоятельных видов объектов конституционно-правовых отношений, конституционное право определяет имущественные и неимущественные блага.

Главной особенностью оборота муниципальной собственности является ее публичный характер: она призвана служить обеспечению публично-правовых задач и функций муниципальных образований. В собственности муниципальных образований может находиться только то имущество, которое необходимо для осуществления их публичных полномочий.

Основными проблемами, возникающими в сфере формирования и управления муниципальной собственностью, являются, с одной стороны, недостаточное правовое регулирование отношений собственности, с другой - неэффективное управление муниципальным имуществом.

Диссертант критически относится к высказанному в юридической литературе мнению о том, что муниципальная казна не может считаться муниципальным имуществом, так как в ее объект включается муниципальное имущество, которым признаются деньги и ценные бумаги. Хотя сам термин «муниципальная казна», хоть прямо и не указан в ст. 128 Гражданского кодекса Российской Федерации в перечне объектов гражданских прав, но, по мнению диссертанта, муниципальная казна является объектом гражданских прав и может быть отнесена к «иному имуществу», указанному в перечне объектов. Муниципальная казна есть имущество, имеющее двойное значение и являющееся муниципальной собственностью. Так, согласно ст. ст. 214-215 ГК РФ казна – это определенное государственное и муниципальное имущество, а в ст.ст. 1069 - 1071 ГК РФ о казне упоминается, как о юридическом образовании, от имени которого выступают соответствующие финансовые органы, если эта обязанность не возложена на другой орган, юридическое лицо или гражданина.

Сделан вывод, что одним из оснований разделения муниципального имущества можно считать деление имущественной ответственности между



муниципальным образованием и созданными им юридическими лицами по их долгам.

Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) в ст. 50 установлен перечень имущества, которое может находиться в собственности муниципальных образований.

Сделан вывод, что положения ст. 50 Федерального закона №131-ФЗ не препятствуют муниципальным образованиям использовать установленные законом способы привлечения денежных средств и иного имущества для формирования доходов местных бюджетов, в том числе иметь имущественные права и получать дотации из иных бюджетов, для решения вопросов местного значения, а также получать субвенции на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а потому не может рассматриваться как формирующая закрытый перечень видов муниципального имущества, не допускающая наличия в муниципальной собственности иного имущества, имеющего такое же целевое предназначение, что и имущество, названное в данной статье, и как нарушающая конституционные правомочия муниципальных образований и гарантии муниципальной собственности.

Сделан вывод, что сложившаяся правоприменительная практика, по сути закрепившая отказ от установления закрытого перечня имущества, которое может находиться в муниципальной собственности, противоречит концепции Федерального закона № 131-ФЗ и Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации.

Поскольку муниципальная собственность служит задачам осуществления полномочий органов местного самоуправления и прав населения муниципального образования, объекты муниципальной собственности (их конкретный перечень) в определенной степени зависят от вида муниципального образования. Существует взаимосвязь между

вопросами местного значения, отнесенными к компетенции муниципальных образований, и перечне объектов, которое может находиться в их собственности.

Объекты, находящиеся в муниципальной собственности, должны служить интересам социально-экономического развития муниципального образования, получения налоговых доходов в бюджет муниципального образования, развития экономического потенциала территории, с учетом различия вопросов местного значения отнесенных к компетенции муниципальных образований. Перечень объектов муниципального имущества необходимо привести в соответствие с вопросами, отнесенными к компетенции муниципального образования, основываясь на принципе его эффективного использования. Органы местного самоуправления вправе самостоятельно решать, какие объекты муниципальной собственности требуются им для решения соответствующих вопросов местного значения, в пределах установленного перечня.

**В главе третьей «Роль муниципальной собственности в развитии местного самоуправления в Российской Федерации»** исследованы отдельные публично-правовые аспекты регулирования отношений муниципальной собственности, позволяющие увязать муниципальную собственность с процессом становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации.

**В параграфе первом «Право на управление и распоряжение муниципальной собственностью в Российской Федерации»** отмечено, что в рамках местного самоуправления именно муниципальное имущество составляет его экономическую основу. В связи с эти поиски эффективного метода управления и распоряжения муниципальным имуществом в интересах населения муниципального образования является важнейшим направлением деятельности органов местного самоуправления.

Управление муниципальным имуществом - это деятельность органов местного самоуправления и населения муниципального образования местного самоуправления по владению, пользованию и распоряжению

объектами муниципальной собственности в целях решения вопросов местного значения.

Диссертантом анализируются решения Конституционного Суда Российской Федерации, посвященные вопросам принудительной передачи объектов государственной собственности субъекта РФ в состав муниципального имущества, а также приватизации объектов муниципального имущества.

Отмечено, что Конституция РФ, закрепляя основные права и свободы, устанавливает также и возможность их ограничения в строго определенных случаях. Возможные и допустимые конституционно-правовые ограничения права собственности находятся в рамках общих требований и условий возможных ограничений прав и свобод. Публичные мотивы выступают как цели, для достижения которых могут вводиться ограничения прав.

В параграфе втором «Конституционно-правовые гарантии права на судебную защиту муниципальной собственности» отмечено, что согласно п.2.ст.8 Конституции в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Принцип защиты равным образом каждой из форм собственности выражается в том, что для всех форм собственности определен одинаковый правовой режим, а особенности возникновения и прекращения права собственности на имущество, триады: владения, пользования и распоряжения им в зависимости от субъекта устанавливаются в силу закона.

Необходимость беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав и их судебной защиты закреплена п. 1 ст. 1 Гражданского кодекса Российской Федерации и является одним из важнейших критериев осуществления предпринимательской и иной деятельности гражданами и юридическими лицами, а также деятельности органов местного самоуправления.

Способы защиты гражданских прав определены ст. 12 Гражданского кодекса Российской Федерации. При этом, по мнению диссертанта, заслуживает особого внимания тот факт, что перечень способов защиты гражданских прав является открытым, и практика рассмотрения дел судами это подтверждает.

Способы защиты права указанные в ст. 12 Гражданского кодекса Российской Федерации могут применяться при защите любых гражданских прав, в том числе при защите права собственности и его частного случая – права муниципальной собственности.

Правоприменительная практика по спорам, предметом которых является государственная собственность, применяется и при судебной защите права муниципальной собственности.

**Параграф третий «Муниципальная собственность на землю»** посвящен исследованию специфического объекта муниципальной собственности – земли.

Земля и другие природные ресурсы составляют объекты собственности особой общественной важности, «используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и жизнедеятельности народов, проживающих на соответствующей территории» (ч. 1 ст. 9 Конституции). В ч. 2 ст. 9 равенство форм собственности специально оговаривается применительно к особым объектам: «Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности».

Земля является ограниченным природным ресурсом, размер которого не может быть значительно изменен без соразмерного изменения границ муниципального образования, субъекта Российской Федерации или государства в целом (например, в случае вхождения в состав государства иностранного государства или его части). Эта особенность обуславливает необходимость поиска оптимального баланса между реализацией правомочий собственника и публичным интересом, заложенным в основу использования и управления землей как объектом муниципальной

собственности и основой жизнедеятельности населения муниципального образования.

В результате доктринального толкования конституционных положений, в рамках которых используется термин земля, можно утверждать, что эта категория объединяет в себе несколько понятий: 1) земля как природный объект и природный ресурс; 2) земельный участок; 3) часть земельного участка.

Земельный кодекс устанавливает принцип правового регулирования земельных отношений: «регулирование отношений по использованию и охране земли осуществляется исходя из представлений о земле как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве и основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации, и одновременно как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю» (ст. 1 ЗК РФ).

«Земля» и «земельный участок» являются природным ресурсом, природным объектом и недвижимым имуществом одновременно, а при использовании термина «земля» как недвижимого объекта и объекта права, она не перестает быть природным объектом и наоборот.

Земельный участок как объект земельных отношений - это часть земной поверхности (в том числе почвенный слой), границы которой определены и установлены на местности в соответствии требованиями, установленными Федеральными законами. Из определения следует, что такой участок может быть объектом земельных и гражданско-правовых отношений только при условии, что его границы «определены и установлены на местности в соответствии требованиями, установленными Федеральными законами». Это касается и способности земельного участка быть объектом прав на землю.

Установление границ земельного участка осуществляется при проведении землеустройства, которое включает в себя мероприятия по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны, описанию местоположения и (или) установлению на местности границ объектов землеустройства. Для того чтобы земельный участок стал объектом не только земельных, но и гражданско-правовых отношений, он должен пройти государственный кадастровый учет по правилам ст. 70 Земельного кодекса и Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости».

Проблемным является вопрос учета земельных участков предоставленных на разных правах (право собственности на землю, пожизненного наследуемого владения, бессрочного (постоянного) пользования землей) правоустанавливающим документом на которые являлся государственный акт.

Органы местного самоуправления, получив право распоряжения земельными участками, находящимися в государственной собственности, фактически прекратили процедуру разграничения государственной собственности, формируя земельные участки только в случае их предоставления. Тем самым, они с одной стороны экономят бюджетные средства не производя межевание и кадастровый учет земельных участков, необходимые для государственной регистрации права собственности, а с другой стороны отсутствие кадастрового учета и государственная регистрация права на земельные участки дает возможность самовольного захвата земельных участков, затрудняет органам местного самоуправления реализовать право на распоряжение земельными участками, а так же усложняет доказывание права при судебной защите.

Федеральный закон № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» содержит правовой дефект. Так п. 5. ст. 27 Федерального закона № 221-ФЗ предусматривает, процедуру уточнения границ в результате

которой, площадь земельного участка, определенная с учетом установленных в соответствии с Федеральным законом № 221-ФЗ требований, будет больше площади, сведения о которой относительно этого земельного участка содержатся в государственном кадастре недвижимости, но не более чем на величину предельно минимального размера земельного участка, установленного в соответствии с земельным законодательством для земель соответствующего целевого назначения и разрешенного использования, или, если такой размер не установлен, на величину более чем десять процентов площади, сведения о которой относительно этого земельного участка содержатся в государственном кадастре недвижимости.

Полагаем, процедура уточнения границ земельных участков предусмотрена для ранее учтенных земельных участков, предоставленных на праве собственности, пожизненного наследуемого владения, бессрочного (постоянного) пользования землей, на основании государственных актов и других документов, но все они выдавались только при условии установления границ на местности и отсутствия споров со смежными землепользователями.

В заключении диссертации подводятся итоги проведенного исследования, резюмируются выводы, формулируются рекомендации и предложения.

## **ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА:**

**Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах  
и изданиях, указанных в перечне ВАК**

1. Дубровин О.В. Проблемы предоставления в собственность земельных участков под индивидуальное жилищное строительство // Проблемы права. 2011. №3 (29). С. 125-129. (0,3 п.л.).

2. Дубровин О.В. Некоторые вопросы о муниципальной собственности. // Социум и власть. 2012. № 1 (33). С. 77-79. (0,2 п.л.).

3. Петров А.Ю., Дубровин О.В. Изъятие земельного участка как санкция за нарушение земельного или налогового законодательства // Вестник ЮУрГУ. Серия Право. Выпуск 29. 2012. №7 (266). С. 102-105. (0,3п.л.).

4. Дубровин О.В. Некоторые вопросы распределения налога на добычу полезных ископаемых между бюджетами муниципальных образований внутри одного субъекта Российской Федерации // Проблемы права. 2012. № 2 (33). С. 48-50. (0,2 п.л.).

#### **Научные статьи, опубликованные в иных изданиях:**

5. Дубровин О.В. Некоторые проблемы предоставления в собственность земельных участков без проведения аукционов // Известия высших учебных заведений. Уральский регион. 2011. № 1. С.4-8. (0,3 п.л.).

6. Дубровин О.В. Земля как объект недвижимости // Современные проблемы публичного права: Материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 10-летию кафедры конституционного и административного права ЮУрГУ (Юридический факультет Южно-Уральского государственного университета, 20 октября 2011 г.) / под ред. В.И. Майорова.- Челябинск: «Полиграф-Мастер», 2011. С. 35-38. (0,3 п.л.).

7. Дубровин О.В. Земля как объект муниципальной собственности. // Южно-Уральский юридический вестник. 2012. № 1 (81). С. 84-87. (0,3п.л.).

8. Дубровин О.В. Особенности объектов муниципальной собственности // Известия высших учебных заведений. Уральский регион. 2012. № 1. С. 21-27. (0,4 п.л.).

9. Дубровин О.В. Виды публичной собственности // Вестник УрФО Безопасность в информационной сфере. 2012. № 1. С. 23-27. (0,3п.л.).