

АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

О ПРОБЛЕМНЫХ ВОПРОСАХ ФОРМИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

М. Ю. Дитятковский, доцент кафедры государственного и муниципального права Омского государственного университета им. Ф. М. Достоевского, заместитель министра имущественных отношений Омской области, кандидат юридических наук, доцент

Мы все прекрасно знаем, что жизнеспособность муниципального образования напрямую зависит от того, насколько хорошо оно обеспечено материальными ресурсами и финансовыми средствами. В указанной статье нам хотелось бы остановиться на основных проблемах, возникающих в настоящее время при реализации федерального законодательства, регулирующего порядок формирования муниципальной собственности. Рассказать о положительном опыте Омской области по решению этих проблем и высказать предложения по совершенствованию правового регулирования этих отношений.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ) закрепляет в качестве одного из основополагающих принципов правило разграничения собственности между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями - в зависимости от разграничения полномочий между органами власти различных уровней. Проще говоря, куда переходит полномочие - туда передается и необходимое для его осуществления имущество.

1. В первую очередь хотелось бы остановиться на проблеме разграничения собственности между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями. Порядок указанного разгра-

ничения установлен ч. 11 ст. 154 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² (далее - Федеральный закон № 122-ФЗ).

Основная проблема указанного разграничения, по нашему мнению, заключается в следующем. Расписывая процедуру перераспределения имущества между уровнями публичной власти, Федеральный закон № 122-ФЗ содержит одну хитрую норму, согласно которой, к правоотношениям, возникающим при передаче имущества по Федеральному закону № 122-ФЗ, нормы Гражданского кодекса Российской Федерации и Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» фактически не применяются. Из этого следует возможность передачи имущества с одного уровня власти на другой без технической документации и свидетельств о государственной регистрации права собственности на объекты недвижимого имущества.

С результатами действия указанных положений Омская область столкнулась на примере передачи в областную собственность из федеральной средних профессиональных образовательных учреждений. Когда Федерация поступила очень просто: приняла решения Правительства Российской Федерации об их передаче - и все, дальше, Омская область, занимайся, мол, сама: оформляй техпаспорта, землеустроительную документацию, гаси кредиторскую задолженность, получай свидетельства о праве собственности и т.д. В результате субъект, который получает имущество, несет огромные затраты на его оформление, а субъект, передающий имущество, - как бы и ни при чем.

Таким образом, встал вопрос, а смогут ли муниципальные образования в Омской области оформить право собственности на объекты недвижимости после их получения при аналогичном подходе? Ответ был однозначный: нет, не смогут - у них для этого просто нет денег. Результатом этого стала разработка в Омской области комплекса мероприятий по проведению технической инвентаризации недвижимого имущества, оформлению землеустроительной документации и государственной регистрации прав на него. С тем, чтобы муниципальные образования получили в собственность объекты недвижимости со всеми необходимыми правоустанавливающими документами.

Были приняты сначала распоряжение Правительства Омской области от 13 апреля 2005 г. № 72-рп «Об оперативном проведении технической инвентаризации и государственной регистрации прав на него на территории Омской области в связи с реализацией Федерального закона № 131-ФЗ»³, а затем Закон Омской области от 6 июня 2005 г. № 637-ОЗ «О целевой программе Омской области «Формирование объектов недвижимости и управление ими в Омской области» на 2005-2008 гг.»⁴. Министерством имущественных отношений Омской области за два года была проведена колоссальная работа по инвентаризации, паспортизации, формированию объектов недвижимости и земельных участков, а также государственной регистрации прав в отношении, во-первых, областного имущества, подлежащего передаче в муниципальную собственность, во-вторых, имущества муниципальных районов, подлежащего передаче в собственность поселений, и, в-третьих, имущества, остающегося в муниципальной собственности муниципальных районов. И все это за счет средств областного бюджета.

По итогам заключенного Министерством имущественных отношений Омской области с государственным предприятием Омской области «Омский центр технической инвентаризации и землеустройства» договора в 2005 г. была проведена техническая инвентаризация и паспортизация 10 800 объектов недвижимости за счет средств областного

бюджета на сумму более 40 млн рублей. По состоянию на 1 ноября 2006 г. зарегистрировано право муниципальной собственности муниципальных районов почти на 6000 объектов, 835 объектов дополнительно переданы на регистрацию в органы Федеральной регистрационной службы. На проведение землеустроительных работ для муниципалитетов в 2005 г. было выделено 17,5 млн рублей. В результате сформировано 3 102 земельных участка под объектами недвижимости, находящимися в муниципальной собственности. В 2006 г. на выполнение указанных работ было заложено 4 млн рублей. По состоянию на 1 ноября 2006 г. сформировано более 200 земельных участков под школами. Финансирование мероприятий по землеустройству за счет средств областного бюджета заканчивается 2006 г., тем не менее проделанную за два года работу нужно закончить, но уже силами органов местного самоуправления.

Таким образом, мы надеемся, что опыт Омской области в этом вопросе будет воспринят и на федеральном уровне. Очень хотелось бы видеть федеральную целевую программу, предусматривающую выделение средств из федерального бюджета на оформление права муниципальной собственности при реализации Федерального закона № 131-ФЗ.

При разграничении имущества между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями возникает еще один очень интересный вопрос. Федеральный закон № 131-ФЗ и Федеральный закон № 122-ФЗ предусматривают, что имущество, которое используется органами местного самоуправления, муниципальными унитарными предприятиями и муниципальными учреждениями, безвозмездно передается им в собственность. До передачи имущества в муниципальную собственность органы местного самоуправления могут безвозмездно пользоваться таким имуществом. В связи с указанными положениями, мы на практике столкнулись с фактами злоупотребления указанными положениями со стороны органов местного самоуправления. Например, орган местного самоуправления сначала просит у области предоставить в аренду здание или помещение, находящееся в областной собственности, для своего размещения или для размещения муниципальной организации. Следующим шагом становится обращение о предоставлении этого имущества в безвозмездное пользование, а впоследствии - о безвозмездной передаче в муниципальную собственность со ссылкой на Федеральный закон № 131-ФЗ. Поэтому в последнее время приходится хорошенько подумать, прежде чем передать собственность Омской области в аренду органам местного самоуправления или муниципальным организациям.

2. Теперь обратимся к вопросу о разграничении муниципального имущества между муниципальными районами и поселениями.

Федеральный закон № 131-ФЗ до сих пор предусматривает, что порядок разграничения муниципального имущества между муниципальными районами и поселениями должен быть урегулирован Правительством Российской Федерации до 1 января 2005 г. Вместе с тем указанный порядок появился только 31 декабря 2005 г. в ч. 11.1 ст. 154 Федерального закона № 122-ФЗ. Хотелось бы отметить, что принятие указанного порядка не стало для нас особой радостью.

Дело в том, что в Омской области в 2004-2005 гг. был разработан и реализован на практике свой порядок разграничения муниципального имущества между муниципальным районом и поселением, в соответствии с которым вся процедура разграничения проходила на уровне муниципального района. Основанием передачи имущества из собственности муниципального района в собственность поселения служило решение представительного органа муниципального района. После этого между местными администрациями муниципального района и поселения заключался договор безвозмездной передачи имущества и подписывался передаточный акт. На основании указанных документов поселение регистрировало право муниципальной собственности в Федеральной регистрационной службе. Следует подчеркнуть, что на конец 2005 г. решения о передаче муниципального имущества поселениям были приняты всеми представительными органами муниципальных районов. Некоторые районы успели заключить договоры, передать имущество и зарегистрировать собственность поселений на него до 31 декабря 2005 г.

Поэтому появление 31 декабря 2005 г. дополнений в Федеральный закон № 122-ФЗ только усложнило и удлинено для Омской области процедуру разграничения муниципального имущества между муниципальным районом и поселением. Особо критически хотелось бы высказаться о необходимости принятия закона субъекта Российской Федерации о разграничении имущества между указанными муниципальными образованиями. При этом законом субъекта Российской Федерации между муниципальным районом и поселением должны быть разграничены не только объекты недвижимости, но и движимое имущество. И это по 423 муниципальным образованиям! На наш взгляд, отсутствует объективная необходимость в регулировании данных отношений на уровне закона субъекта Российской Федерации. Поэтому в Федеральный закон № 122-ФЗ необходимо внести изменения с тем, чтобы имущество передавалось из муниципального района в поселение решением представительного органа муниципального района. И только в крайних, спорных случаях между муниципальным районом и поселением, и только по недвижимому имуществу, возможно принятие соответствующих законов или иных правовых

актов субъекта Российской Федерации.

В настоящее время в целях обеспечения более оперативного разграничения имущества между муниципальными районами и поселениями Министерством имущественных отношений Омской области создана рабочая группа, основным направлением которой определена подготовка проектов законов Омской области о разграничении имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными районами и входящими в их состав поселениями. К процессу подготовки законов активно привлекаются представители органов местного самоуправления муниципальных районов и поселений. На сегодня рабочей группой подготовлены 24 из 32 проектов областных законов по каждому муниципальному району. Подготовку указанных проектов планируется завершить до конца этого года.

В процессе разграничения имущества между муниципальными образованиями по новой процедуре Федерального закона № 122-ФЗ возникают определенные трудности. И самая большая проблема заключается в дублировании перечня вопросов местного значения и отдельных видов муниципального имущества муниципального района и поселения в Федеральном законе № 131-ФЗ. Изначально Федеральный закон № 131-ФЗ пропагандировал идею четкого разграничения вопросов местного значения между муниципальными районами и поселениями, но с 2003 по 2006 гг. тенденция Федерального закона № 131-ФЗ сводится к тому, что перечень так называемых «экслюзивных» вопросов местного значения муниципальных районов и поселений снижается и, наоборот, растет количество дублирующих вопросов местного значения.

Вследствие этого возникают и проблемы с разграничением имущества между муниципальными образованиями. Как на практике делить имущество для обеспечения реализации вопросов местного значения, которые решают как муниципальные районы, так и поселения в сфере ЖКХ, культуры, физической культуры и спорта, библиотечного обслуживания, транспортного обслуживания, организации ритуальных услуг, утилизации отходов, - никто не знает. При этом либо муниципальные районы не хотят отдавать имущество поселениям, говоря, что они также решают соответствующие вопросы местного значения, либо, наоборот, поселения не хотят брать обременительное для них имущество, ссылаясь на те же самые аргументы. Пробовали заключать соглашения о передаче полномочий, но они, согласно Федеральному закону № 131-ФЗ, могут заключаться только на определенный срок, а значит, не предполагают перехода права собственности на имущество, необходимое для их реализации. Отсюда возникает необходимость, во-первых, минимизации в Федеральном законе № 131-ФЗ

дублирующих вопросов местного значения и, во-вторых, выработки критериев отнесения муниципального имущества к собственности муниципального района или к собственности поселения.

В результате этого приходится очень часто сталкиваться с тем, что органам местного самоуправления не удается договориться относительно принадлежности передаваемого имущества. Для таких случаев Законом Омской области от 28 ноября 2005 г. № 695-ОЗ «О реализации реформы местного самоуправления на территории Омской области»⁵ предусмотрено образование согласительной комиссии по урегулированию разногласий между органами местного самоуправления муниципальных районов и поселений, возникающих при разграничении имущества. В его развитие подготовлено постановление Правительства Омской области от 22 ноября 2006 г. № 148-п⁶, определяющее порядок образования и деятельности указанной комиссии. Комиссию возглавляет министр имущественных отношений Омской области, ее состав утвержден распоряжением Министерства имущественных отношений Омской области. К участию в работе комиссии будут привлекаться представители отраслевых органов исполнительной власти Омской

области и органов местного самоуправления. Решения комиссии будут носить рекомендательный характер и будут являться основанием для формирования согласованных перечней разграничиваемого между муниципальными образованиями имущества.

В заключение хотелось бы сказать, что основными задачами по формированию муниципальной собственности на сегодня остаются, во-первых, продолжение работы по технической инвентаризации, паспортизации и государственной регистрации права муниципальной собственности на объекты недвижимости, во-вторых, передача муниципального имущества поселениям.

¹ См.: Собрание законодательства РФ. - 2003. - № 40. - Ст. 3822.

² См.: Собрание законодательства РФ. - 2004. - № 35. - Ст. 3607.

³ Документ опубликован не был.

⁴ См.: Ведомости Законодательного собрания Омской области. - 2005. - № 2 (43). - Ст. 2546.

⁵ См.: Ведомости Законодательного собрания Омской области. - 2005. - № 4 (45). - Ч. I. - Ст. 2750.

⁶ См.: Омская правда. Намедни. - 2006. - 29 нояб.

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ НАКАЗАНИЯ ЗА НЕИСПОЛНЕНИЕ РОДИТЕЛЯМИ ИЛИ ЛИЦАМИ, ИХ ЗАМЕНЯЮЩИМИ, ОБЯЗАННОСТЕЙ ПО ВОСПИТАНИЮ И СОДЕРЖАНИЮ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

С. Л. Банщикова, преподаватель филиала
Сочинского государственного университета
туризма и курортного дела в г. Омске

Административное наказание за неисполнение или ненадлежащее исполнение родителями (лицами, их заменяющими) обязанностей по содержанию и воспитанию своих детей является мерой ответственности за совершение правонарушения в сфере реализации прав и законных интересов несовершеннолетних.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение родителями или лицами, их заменяющими, своих обязанностей в отношении несовершеннолетних в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях¹ предусмотрено назначение административного штрафа или предупреждения.

Участники Всероссийской конференции «Ювенальная юстиция. Правовой и образовательный аспекты» (14-15 января 2005 г., Ростов-на-Дону) считают, что профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, помощь детям, находящимся в трудной жизненной ситуации, могут быть обеспечены только путем формирования в России общей комплексной системы защиты прав несовершеннолетних². Представляется необходимым включить в эту комплексную систему принудительные меры воздействия на тех родителей (заменяющих их лиц), которые ненадлежащим образом выполняют возложенные на них законом и моралью обязанности.