

---

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ПУБЛИЧНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

А.Н. Голубев

Специализированное государственное унитарное предприятие  
по продаже имущества г. Москвы  
*ул. Большая Полянка, д.41, стр. 1-2, Москва, Россия*

Проблемы управления публичной собственностью на региональном уровне рассматриваются в предлагаемой статье в контексте следующих положений: целеполагание в процессе законодотворчества; рамочные условия управления публичной собственностью на конституционном уровне; возможности учета региональной специфики.

90-е гг. XX в. в России ознаменовались сменой не только социально-политического уклада, но и законодательных основ общества. В практику российского законодательства впервые вошли такие понятия, как «собственность», «приватизация», «фондовый рынок», «недвижимость» и др., были зафиксированы положения о равенстве всех форм собственности, частных и государственных предприятий и многие другие. Произошло не только формальное введение в оборот подобных понятий, но и их осмысление и осознание целеполагающего и целеопределяющего характера.

В целом данный период характеризуется переходом от монопольной собственности государства к множественности субъектов собственности; от централизованного командно-административного управления к многоукладной экономике, в рамках которой необходимо регулировать отношения с иными собственниками. При этом существенным было отставание правовой базы от реальных социально-политических процессов и экономических условий.

В Российской Федерации вопросы управления публичной собственностью на конституционном уровне определены неравноценно:

— федеральная государственная собственность и управление ею отнесены к вопросам исключительного ведения Российской Федерации (ст. 71, п. д Конституции РФ);

— определен субъект управления федеральной собственностью — Правительство РФ (ст. 114, ч. 1, п. г Конституции РФ);

— определены предметы совместного ведения РФ и субъектов РФ (вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; разграничение государственной собственности и др. п. в и г ст. 72 Конституции РФ);

— определен субъект управления муниципальной собственностью и пределы его компетенции: «Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет» (ст. 132 ч. 1 Конституции РФ).

Однако на уровне субъектов РФ соответствующие положения отсутствуют. Это создает проблему при определении компетенции органов управления на региональном уровне, что сказывается и на возможности правового регулирования вопросов управления собственностью субъекта. Это непосредственно относится и к г. Москве.

Попытки субъекта РФ заполнить правовой вакуум в сфере управления региональной собственностью нередко вызывают протесты на уровне федеральных органов исполнительной власти.

Одной из сложнейших проблем управления публичной собственностью (региональной — субъекта РФ, муниципальной — городской) является задача целеполагания и, следовательно, нормативно-правового закрепления целей управления.

Неотъемлемой частью регионального нормо- и законотворчества является согласование федеральных норм и правил и соответствующих региональных целей и интересов.

Принятие ряда московских нормативных документов (например, региональных программ приватизации) было определено федеральным законодательством, но большинство разработок связано с необходимостью правового регулирования отдельных аспектов жизнедеятельности города и носило либо инициативный, либо опережающий по отношению к федеральному законодательству характер.

Вопрос о возможности учета региональных особенностей и их отражение на правовом уровне — один из самых сложных. Дело в том, что здесь затрагивается проблема степени самостоятельности и автономности регионов и для регионов он приоритетен. В то же время зачастую неприемлема сама постановка вопроса и все попытки учета региональных особенностей упираются в стену федерального неприятия. С точки зрения федерального законодателя и аграрный район, и мегаполис должны жить по одним правилам.

Опережающий темп социально-экономических преобразований в г. Москве позволил выявить многие проблемы, в том числе и в сфере имущественно-земельных отношений, намного раньше, чем они проявились в других регионах и были осознаны федеральным законодателем. Уровень приватизации в Москве во много раз превышал среднероссийские темпы и объемы, а по количеству заключенных сделок приватизации Москва стоит на первом месте в государстве. Москва фактически явилась полигоном для отработки нормативной базы управления публичной собственностью и ее передачи в гражданский оборот. Использование рыночных цен, требования по регистрации объектов, вовлекаемых в гражданский оборот, и многое другое в московской правовой системе было закреплено задолго до их реализации на федеральном уровне.

Многие положения московского законодательства вошли в федеральное законодательство:

— положения Программы приватизации государственной и муниципальной собственности в Москве (1995 г.) вошли в Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 123-ФЗ «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации»;

— нормы Закона города Москвы от 11 апреля 2001 г. № 12 «О приватизации государственной и муниципальной собственности Москвы» были использованы при подготовке Федерального Закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (вопросы реструктуризации имущественных комплексов приватизируемых предприятий, учета обременений и т.п.).

Другой пример можно взять из области культурного наследия. Поскольку для Москвы сохранение объектов культурного наследия являлось и является актуальнейшей задачей, то задолго до появления федерального закона в городе были разработаны:

— Закон города Москвы от 11 января 1995 г. № 1-4 «Об ответственности за нарушения правил охраны, использования и реставрации памятников истории и культуры г. Москвы» (введены штрафные санкции за нарушения гражданско-правовых обязательств по охране недвижимости, отнесенной к памятникам истории и культуры г. Москвы);

— постановление Московской городской Думы от 17 января 1996 г. № 6 «Об утверждении положения об особом порядке и условиях приватизации в городе Москве объектов недвижимости, отнесенных к памятникам истории и культуры» (определен особый порядок приватизации недвижимых памятников истории и культуры, утверждены Охранное обязательство собственника памятника истории и культуры, Договор купли-продажи объектов недвижимости, отнесенных к памятникам истории и культуры, а также введен целевой порядок использования средств от приватизации памятников истории и культуры на мероприятия по охране, реставрации, консервации, ремонту памятников);

— Закон города Москвы от 14 июля 2000 г. № 26 «Об охране и использовании недвижимых памятников истории и культуры».

Эти и другие законодательные акты, принятые на московском уровне, при отсутствии федеральных норм смогли обеспечить правовые и организационные основы передачи объектов культурного наследия в гражданский оборот, их использования, сохранения и приспособления к современным требованиям.

Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» ввел многие необходимые нормы, но с вступлением закона в силу на ряд лет (до конца 2006 г.) приостановился процесс регистрации прав собственности публичных образований и приватизации объектов культурного наследия. Бремя содержания собственности легло на соответствующие бюджеты.

Наличие опережающего регионального законодательства позволило своевременно передать в гражданский оборот находящиеся в собственности г. Москвы недвижимые памятники истории и культуры и провести их реконструкцию, в то время как большинство федеральных объектов культурного наследия представляет печальное зрелище.

Значительным шагом в определении приоритетов развития города и стратегии управления явилась «Концепции управления собственностью Москвы и взаимодействия с иными собственниками на территории города до 2005 г.».

Концепция, одобренная постановлениями Правительства Москвы от 26 октября 1999 г. № 977 и Московской городской Думы от 18 октября 2000 г. № 108 сама по себе не является нормативным документом, но определила подходы органов власти субъекта федерации к решению ключевым проблем жизнедеятельности города. В развитие принятых подходов ежегодно пересматривался и утверждался план законотворческих работ по реализации Концепции.

Впервые был сформулирован принцип дуализма города как собственника и публичной власти. Это означает, что город в отношениях собственности выступает в двух аспектах:

— властной структуры, устанавливающей нормы и правила взаимодействия хозяйствующих субъектов, обеспечивающей их выполнение и обременяющей всех собственников и хозяйствующих субъектов местными налогами, иными обязательными платежами и требованиями по содержанию собственности;

— собственника, действующего на рынке. Хозяйственная деятельность города ведется не только в интересах получения дохода и решения социально-экономических проблем, но и регулирования общего хозяйственного оборота.

С учетом упомянутого дуализма сформулирована цель управления собственностью г. Москвы: обеспечение доходной части бюджета для решения социально-экономических проблем города, повышения благосостояния и жизненного уровня населения, а также создание благоприятной для проживания городской среды.

В Концепции впервые в российской практике поставлена задача регулирования отношений с иными собственниками.

Анализ проблем управления публичной собственностью позволяет выявить определенные правовые коллизии. Законодательная деятельность субъекта федерации и его правоприменительная практика выявляют противоречивость, например, некоторых норм Гражданского кодекса Российской Федерации, который, выполняя роль экономической конституции уравнивал в правах государство, и Общество с ограниченной ответственностью «Василек» с одним учредителем и работником.

Позиция разработчиков Концепции такова, что без осознания специфической функции любого публично-правового образования — будь то Российская Федерация, субъект РФ либо муниципальное образование — как регулятора общественных отношений в социальной, экономической и иных сферах говорить об эффективном управлении бессмысленно.

Тезис о равноправности участников гражданских правоотношений постоянно опровергается и федеральным законодательством, например, государство-арендодатель имеет право отказаться от закрепленного в договоре аренды права арендатора на выкуп согласно п. 12 ст. 43 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества».

Разрешение обозначенных противоречий возможно только с учетом региональной специфики. Рассмотрим ее в отношении Москвы. Законодательное регулирование жизнедеятельности города-мегаполиса связано, с одной стороны,

с рядом факторов общенационального масштаба (социально-политическими процессами в обществе), с другой — особенностями региона — субъекта РФ, города федерального значения, столицы государства — г. Москвы. Важной особенностью Москвы является наличие законодательной базы федерального уровня, касающейся только Москвы как субъекта Федерации и столицы, поскольку федеральными законами и указами Президента РФ на территории Москвы введены особые правовые нормы, в том числе и в сфере приватизации, связанные с ее спецификой.

Наиболее полный анализ специфики региона был осуществлен в процессе подготовки Московской программе приватизации (постановление Московской городской Думы от 20 сентября 1995 г. № 61 «Об утверждении и введении в действие программы приватизации государственной и муниципальной собственности в Москве»), который остается актуальным и в наши дни. Согласно программе Москва — исторический центр Российского государства, является субъектом Российской Федерации, одновременно выполняя функцию столицы России.

Москва — город-мегаполис, в котором:

- сосредоточены многочисленные транспортные узлы и основные грузопотоки государства;
- расположено большое количество предприятий научно-технических отраслей, военно-промышленного комплекса, отличающихся высоким интеллектуальным и технологическим потенциалом;
- реализуются функции центра финансовой и деловой активности национального и иностранного капитала;
- отмечается большая концентрация объектов науки, образования, культуры, здравоохранения и других направлений федерального и международного значения, для которых отсутствует (не разработана или устарела) федеральная нормативная база, связанная с их финансированием, функционированием и управлением в современных условиях;
- численность населения отдельных административных округов города превосходит численность отдельных европейских государств;
- наблюдается сложная экологическая обстановка, обилие экологически опасных объектов (промышленных, атомных, биологических, химических и других) при высокой плотности населения;
- отмечается высокая плотность объектов федеральной собственности;
- относительно высок процент государственных служащих в структуре занятости;
- велика доля объектов приватизации, обладающих особым статусом, таких как предприятия военно-промышленного комплекса, предприятия — естественные монополии и т.п.;
- имеется большое количество памятников истории и культуры федерального и местного значения, нуждающихся в реконструкции, реставрации;
- высокая стоимость объектов недвижимости (зданий и земельных участков), обусловлена высоким спросом на них, превышающая стоимость аналогичных объектов в других регионах.

На ранних этапах развития московские инициативы зачастую находили поддержку и на федеральном уровне. Этому же способствовало и федеральное законодательство, учитывающее приоритет Москвы в сфере приватизации и специфику города:

— Указом Президента РФ от 29 декабря 1991 г. № 334 «О дополнительных полномочиях органов управления г. Москвы на период проведения радикальной экономической реформы» Мэру Москвы предоставлены дополнительные полномочия в части проведения ускоренной приватизации муниципальной собственности и установления нормативов распределения средств по уровням бюджетной системы г. Москвы;

— Указом Президента РФ от 12 января 1992 г. № 16 «Об обеспечении ускоренной приватизации муниципальной собственности в г. Москве» утверждены Положение о приватизации жилищного фонда в г. Москве, Положение о порядке приватизации предприятий торговли, общественного питания и бытового обслуживания в г. Москве и Положение об ускорении приватизации муниципальных предприятий и организаций в г. Москве;

— Законом РФ от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации» установлен особый правовой режим разграничения федеральной собственности, порядок предоставления земельных участков и объектов нежилого фонда федеральным и иностранным публичным органам;

— Указом Президента РФ от 6 февраля 1995 г. № 96 «О втором этапе приватизации в г. Москве» расширены полномочия органов исполнительной власти города Москвы и определено, что:

начальная цена продажи определяется по данным баланса предприятия за квартал, предшествующий дате подачи документов на приватизацию,

приватизация недвижимого имущества порождает право собственника этого имущества на получение в долгосрочную аренду (49 лет) соответствующего земельного участка,

должен быть подготовлен проект нормативного акта, устанавливающего порядок реализации прав, вытекающих из публичных сервитутов,

продажа сданных в аренду объектов нежилого фонда на территории г. Москвы осуществляется по цене, определяемой с учетом рыночной конъюнктуры,

управление пакетами акций (до момента их продажи) акционерных обществ может быть поручено управляющим приватизируемых предприятий).

Сегодняшнюю актуальность в сфере разработки регионального законодательства и его практической реализации можно охарактеризовать следующим образом. Если на ранних этапах развития Российской Федерации субъекты были более самостоятельны в формировании собственной правовой базы, то в современных условиях централизации и выстраивания вертикалей управления степень автономности уменьшается. В силу инерционности законодательного процесса на федеральном уровне и стремления уравнивать все субъекты, несмотря на их объективные социально-экономические различия, подобные тенденции приводят к снижению эффективности управления публичной собственностью.

## **SOME ASPECTS OF THE PUBLIC PROPERTY REGULATION IN REGIONS**

**A.N. Golubev**

SGUP Moscow

*Bolshaya Polyanka str., 41, building 1-2, Moscow, Russia*

The article provides an insight into the problem of public property regulation on the regional level within the context of the following suggestions: targeting in the lawmaking process; the constitutional level of framing condition of the public property regulation; the opportunities to consider the regional level.