

*Евгений БУХВАЛЬД*

## ПУБЛИЧНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ И РАЗВИТИЕ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ

*В статье рассматриваются объективно-исторические и концептуальные основы формирования советской и российской моделей федерализма.*

**Ключевые слова:** советский федерализм, теории федерализма, федеративная модель, федерация

К числу институциональных новаций, диктуемых задачами модернизации российской экономики, в полной мере относится развитие экономико-правовых основ российской федеративной государственности. Однако это развитие так и не стало предметом достаточно широких научных исследований. Даже федеративная реформа<sup>1</sup> не инициировала значительного интереса к данному кругу вопросов. Определенный толчок развитию идеи российского федерализма дала программная статья В.В. Путина «Демократия и качество государства»<sup>2</sup>. Но и в ней исчерпывающего ответа на вопрос, *как практически* будут совершенствоваться федеративные отношения, их важнейшие экономические составляющие, в статье, к сожалению, не дано. В частности, не содержит статья и предложений по обеспечению взаимосвязи между совершенствованием федеративных отношений и реформированием публичной собственности.

### *Публичная собственность и особенности ее реформирования*

В последнее время в совершенствовании федеративных отношений в стране важное место заняла проблема децентрализации управления и передачи отдельных государственных полномочий на субфедеральный уровень. В целом получило понимание и то, что подобная передача полномочий должна подкрепляться наличием у регионов соответствующих экономических ресурсов — для полного и качественного исполнения этих полномочий. При этом до последнего времени экономическая обеспеченность полномочий государственного управления, передаваемых с федерального уровня на региональный, трактовалась преимущественно

<sup>1</sup> Ее начало было положено в 2003 г. объединением Пермской области и Коми-Пермяцкого округа. Кроме того, в том же году Федеральным законом от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ был установлен закрытый перечень полномочий субъектов Федерации. Однако объединение субъектов Федерации не стало масштабным явлением, а концепция «жесткого» ограничения их полномочий позднее была во многом пересмотрена.

<sup>2</sup> Коммерсантъ, 6 февр. 2012 г. № 20 (4805).

в плане их *финансового покрытия*. Возможности такого покрытия про-сматривались через трансфертные механизмы либо через закрепление за субфедеральными бюджетами дополнительных налоговых поступлений. Однако не меньшее значение для исполнения полномочий всеми ор-ганами власти имеет их обеспеченность необходимыми массивами пу-бличной собственности. В данном случае речь идет о том, чтобы как за-крепленные, так и дополнительно передаваемые полномочия субъектов Федерации были обеспечены необходимыми объектами региональной государственной собственности, включая природные ресурсы, различ-ное недвижимое имущество, имущественные права и пр.<sup>3</sup>

Более того, здесь, как и в случае с вопросами финансового покры-тия передаваемых полномочий, экономическая сторона децентрализации управления не должна связываться только с необходимостью их формаль-ного полного «покрытия». Не менее важно сформировать через систему имущественных отношений рычаги и стимулы эффективного решения вопросов хозяйственного и социального развития соответствующих тер-риторий. При этом следует понимать, что хотя формально применитель-но к распределению (а в необходимых случаях — перераспределению) публичной собственности действует тот же методологический принцип, что и при распределении бюджетных средств — *экономические ресурсы следуют за полномочиями*, реально для отношений собственности реа-лизация данного принципа характеризуется некоторыми особенностями. Это обусловлено как инерционностью реформирования отношений соб-ственности, так и сложностью их увязки с многообразием полномочий, исполняемых органами публичной власти субъектов Федерации<sup>4</sup>. Кроме того, следует учитывать и то, что оптимизация объема и структуры госу-дарственной собственности субъектов Федерации затрудняется наличи-ем значительного числа так называемых «пересекающихся» полномочий. Это — полномочия, которые (часто без достаточной конкретизации) закреплены как за региональным, так и за муниципальным уровнем управления<sup>5</sup>. По этой причине, а также в связи с низким качеством и затяжным характером работ по инвентаризации, стоимостной оценке и регистрации публичных имуществ, процессы их разграничения и взаим-ной передачи (по профилю использования) постоянно продолжаются, особенно на субфедеральном уровне<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Данная статья рассматривает лишь материальные компоненты собственности субъ-ектов Федерации и оставляет за скобками такие компоненты этой собственности, как средства регионального бюджета и внебюджетных фондов, ценные бумаги, имущественные доли и иные имущественные права.

<sup>4</sup> Собственные полномочия, делегированные (переданные на временной основе) полномочия, добровольные полномочия и пр.

<sup>5</sup> Несмотря на конституционно закрепленное невхождение местного самоуправления в систему органов государственной власти, а муниципальной собственности — в состав государственной собственности, формирование собственности различных институтов местного самоуправления остается важной составляющей совершенствования эконо-мического механизма федеративных отношений в России. Однако в данной статье вопро-сы реформирования муниципальной собственности специально не затрагиваются (см.: Бухвальд Е.М. Реформирование муниципальной собственности. В кн.: Муниципальная реформа в Российской Федерации. М.: Эксмо, 2010. С. 329–347).

<sup>6</sup> Так, в собственность субъектов Федерации передаются все значимые имуще-ственные объекты сферы здравоохранения (кроме маленьких фельдшерских пунктов и пр.). Напротив, в муниципальную собственность от субъектов Федерации передаются

Несмотря на наличие значительного числа нерешенных проблем, вопросы формирования и управления публичной собственностью, как уже было отмечено выше, в последние годы практически выпали из поля зрения исследователей. Можно назвать лишь незначительное количество крупных работ по данной проблематике<sup>7</sup>.

Причина подобной ситуации — не только недостаточная востребованность подобного рода разработок практикой государственного и муниципального управления, но и отсутствие необходимой для подобных исследований информационно-статистической базы. К сожалению, приходится признать, что закрытость вопросов движения публичных имуществ, достоверности их оценки во многом связана и с тем, что именно здесь, на всех уровнях управления, сегодня сосредоточен один из наиболее «болевых узлов» проявлений коррупционного характера<sup>8</sup>.

В экономической статистике «материализацией» отношений собственности (в т.ч. публичной) служат оценки национального богатства по его социальной структуре. Однако в последние годы оценки основных элементов национального богатства страны по их стоимости (экономические оценки) были сведены Росстатом к минимуму. Общая величина собственности субъектов Федерации и муниципалитетов (даже без учета земель и иных природных ресурсов) неизвестна. Этих данных нет ни в федеральной, ни в региональной статистике<sup>9</sup>. Росстат дает в последние годы лишь общее соотношение собственности на основной капитал в разрезе государственной и негосударственной собственности (примерно 20% к 80% в 2010 г.). Но такой формы собственности, как «негосударственная», формально не существует, а подобный статистический показатель не соответствует ОКФС-у<sup>10</sup> и не имеет реального экономического смысла из-за крайней разнородности его наиболее вероятных составляющих (муниципальная собственность, частная собственность юридических и физических лиц и пр.).

По утвержденному правительственному плану необходимая для перехода к единому налогу на недвижимость оценка капитальных объектов должна была быть завершена к началу 2012 г. Однако на этот момент ее завершили только 12 из 83 субъектов Федерации. В 29 регионах завершён лишь подготовительный этап этой работы. В 40 регионах к оценке еще не приступали<sup>11</sup>. На наш взгляд, работу в этом направлении можно стимулировать,кратно увеличив экономическую значимость ожидаемого единого налога на недвижимость как одного из ключевых источников наполнения бюджетов субъектов Федерации с одновременным делегированием региональным органам управления значительно более широких

отдельные объекты жилищно-коммунального хозяйства и иных служб жизнеобеспечения территорий.

<sup>7</sup> Авеков В.В. Актуальные вопросы управления собственностью субъекта Федерации. М.: Маросейка, 2010.

<sup>8</sup> Короткова О.И. Коррупция как кризис системы управления государственной собственностью // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 5. С. 44–48.

<sup>9</sup> Подобные оценки обнаруживают лишь отдельные субъекты Федерации. Так, в Омской области (по данным регионального Минимущества) собственность субъекта Федерации насчитывает (на начало 2012 г.) 9766 объектов. Из них — 3444 объекта составил нежилой фонд, на жилищный фонд пришлось 528 объектов. Сюда же относится свыше 3500 земельных участков, 25 пакетов акций и другие объекты. В целом балансовая стоимость областного имущества составила порядка 73 млрд руб.

<sup>10</sup> Общероссийский классификатор форм собственности.

<sup>11</sup> Известия, 3 июня 2012 г. С. 1, 4.

полномочий по администрированию данного налога с целью его использования как инструмента экономического регулирования и стимулирования, в т.ч. и процессов инновационной модернизации.

### *Разграничение собственности на природные ресурсы*

Сложившийся с середины 2000-х гг. тренд централизации в развитии экономико-правовых основ федеративных отношений в полной мере проявился в сфере природопользования. И особенно отчетливо этот тренд прослеживается в сфере недропользования, где был упразднен принцип «двух ключей».

Основной смысл данного принципа состоял в том, что вопросы выделения участков недр недропользователям, а также основные условия заключения с ними соответствующих соглашений решались на основе компромисса и согласования интересов Федерации и ее субъекта, на территории которого осуществлялось недропользование. Таким образом, экономическая значимость принципа «двух ключей» состояла не в формальных «собственнических притязаниях» субъектов Федерации на часть недр и/или самостоятельное распоряжение ими, а в *праве реального контроля за хозяйственной деятельностью недропользователей*. Благодаря этому сырьедобывающие субъекты Федерации имели возможность регулировать использование природных ресурсов, а также инвестиционные процессы в региональной экономике; решать вопросы развития и использования инфраструктуры; блокировать соглашения с недропользователями, действия которых шли вразрез с интересами развития экономики региона, сохранения его природной среды и пр. По мнению многих экспертов, именно принцип «двух ключей» сыграл решающую роль в восстановлении экономической базы отраслей недропользования, прежде всего нефтегазовой отрасли, а также в ускорении социально-экономического развития сырьедобывающих регионов. Это было связано с тем, что, располагая как регулятивными, так и финансовыми возможностями, эти регионы могли в определенной мере направлять ресурсы добывающего сектора на цели комплексного развития территорий, на стимулирование и поддержку альтернативных направлений предпринимательской и инвестиционной деятельности, т.е. на диверсификацию экономики региона и пр.

Однако с начала 2000-х гг. вопросы, связанные с отношениями собственности на все экономически значимые недра, стали интерпретироваться как *прерогатива Федерации*, которая получила исключительное право регулировать и контролировать процесс природопользования, прежде всего через территориальные структуры федеральных органов исполнительной власти, что получило закрепление в существенных поправках к закону «О недрах»<sup>12</sup>. В результате функция перераспределения финансовых ресурсов из добывающего сектора в обрабатывающий была полностью централизована, а субъекты Федерации из этого важного для экономики страны процесса по сути были исключены.

К участкам же недр *местного значения*, на которые распространяются регулятивные и контрольные полномочия субъектов Федерации, относят-

<sup>12</sup> Закон Российской Федерации от 21.02.1992 г. № 2395-1 «О недрах» (в ред. от 30. 11. 2011 г.).

ся теперь лишь месторождения общераспространенных полезных ископаемых<sup>13</sup>, а также участки недр, используемые для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей каких-либо полезных ископаемых. Но и здесь предоставлять в пользование участки недр органы власти субъектов Федерации могут лишь по согласованию с Федеральным агентством по недропользованию или его территориальными органами.

Что касается *земельных угодий*, то разграничение прав собственности в этой сфере осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 2001 г. №101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю». В соответствии с ним основанием для получения субъектом Федерации права собственности на земельную площадь является внесение ее в особый перечень<sup>14</sup>.

Однако обобщенные данные о структуре собственности на земельные угодья имеются только в натуральных измерителях (по площади). Несмотря на длительно ведущуюся работу по экономической оценке земель (в частности, для целей налогообложения) и составлению земельных кадастров, получение обобщающих стоимостных оценок земельных угодий России (в т.ч. в разрезе отдельных форм собственности, различных видов землепользователей и пр.) представляется делом достаточно далекого будущего. Проблема, видимо, заключается в том, что земельный налог — это местный налог. Регионы он «не интересует», а муниципалитеты в большинстве случаев организационно и финансово не способны достаточно быстро провести работу по качественной экономической оценке земель.

Пока же даже в натуральных измерителях (т.е. по площади) более-менее конкретно идентифицируется лишь частная собственность на землю (собственность юридических и физических лиц). Все остальные земельные площади, без всякого деления, рассматриваются как массив земель в государственной и муниципальной собственности без какой-либо структуризации. А это — примерно две трети всей площади земель России. Неудивительно, что данные о распределении земель по формам собственности по федеральным округам (далее — ФО) Российской Федерации существенно расходятся (см. табл. 1).

Данные *таблицы 1* показывают, что значительные разрывы в структуре земельной собственности между ФО (а внутри них — налицо значительные разрывы по отдельным субъектам Федерации) не имеют убедительного объяснения. И если в Дальневосточном ФО высокая доля государственной и муниципальной собственности на земельные угодья может быть мотивирована общей неосвоенностью территории, то как объяснить почти аналогичную ситуацию в Северо-Западном ФО? Достоверность картины снижает и отсутствие разделения публичной собственности на государственную (федеральную и региональную) и муниципальную собственность на землю. На практике это приводит к тому, что приходящие в регион инвесторы долго не могут разобраться, к какому органу публичной власти следует

<sup>13</sup> Общераспространенные полезные ископаемые — это песок, щебень и пр.

<sup>14</sup> Этот перечень касается: земель особо охраняемых природных территорий регионального значения, водного фонда в собственности субъектов Федерации; земель сельскохозяйственного назначения; земель населенных пунктов; земель промышленности, транспорта, связи, энергетики и иного назначения; земель природоохранного, рекреационного и историко-культурного назначения и пр., если на этих земельных участках располагается недвижимое имущество в собственности субъектов Федерации и пр.

обращаться за выделением земельных участков под свои инвестиционные проекты. При этом разрешения, выданные одной инстанцией (например, органами власти субъектов Федерации), часто оспариваются другой (муниципалитетами) в суде. Отсутствие четкой экономической концепции подобного разграничения приводит к тому, что целостное планирование развития территорий подменяется «битвой» различных уровней публичной власти за владение наиболее ценными участками земельных угодий, когда прочие объекты остаются бесхозными и заброшенными<sup>15</sup>.

Т а б л и ц а 1

*Распределение земель по формам собственности по федеральным округам (на начало 2012 г., в % к итогу)*

Формы собственности	Федеральные округа							
	Центральный	Северо-Западный	Южный	Северо-Кавказский	Приволжский	Уральский	Сибирский	Дальневосточный
Государственная и муниципальная	62,2	97,1	54,3	72,7	65,4	94,6	93,8	99,6
Граждан	31,9	2,6	42,8	25,1	30,9	5,1	5,9	0,4
Юридических лиц	5,9	0,3	2,9	2,2	3,7	0,3	0,3	0,03

*Источник:* Данные Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии Российской Федерации.

Близкая по характеру собственнических отношений ситуация складывается и с другими видами природных ресурсов.

Так, в соответствии с Водным кодексом РФ<sup>16</sup> (ст. 37) в собственности субъектов Федерации могут находиться водные объекты, акватории и бассейны которых *полностью расположены* в пределах территории региона и не отнесены к федеральной собственности. При этом водные объекты признаются собственностью субъектов Федерации *только по согласованию* с соответствующими федеральными органами исполнительной власти. Но на деле такие объекты составляют лишь малую долю водных ресурсов и в своем большинстве не имеют значимой хозяйственной ценности. Значит, возможности регионов по использованию водных объектов для развития хозяйственной (предпринимательской) деятельности ограничены.

Отметим и незавершенное правовое оформление прав собственности субъектов Федерации на *лесные ресурсы*. Это негативно сказывается на качестве управления ими, ведет к неэффективности их использования и/или к их частичной непродуктивной утрате<sup>17</sup>. Кроме того, это ограни-

<sup>15</sup> Полномочия органов местного самоуправления: законодательное регулирование и финансовое обеспечение. Аналитический материал. Аналитическое управление Совета Федерации РФ. М.: 2012. С. 20–21.

<sup>16</sup> Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 г. № 74-ФЗ (в ред. ФЗ № 93 от 25.06.2012 г.)

<sup>17</sup> Микитюк В.А. Долгосрочная стратегия развития региона и модернизация приоритетных отраслей его экономики. Архангельск: Издательство СГМУ, 2011. С. 52–61.



чивает возможности использования арендных и концессионных отношений для развития различных видов лесохозяйственной и предпринимательской деятельности, для привлечения отечественных и зарубежных инвестиций, для пополнения региональных и местных бюджетов.

### ***Проблемы разграничения публичных имуществ***

Что касается *воспроизводимого имущества* (прежде всего основного капитала), то здесь сужение собственнических прав региональных органов управления шло главным образом по пути жесткой фиксации перечней (видов) имущества, которое может находиться в государственной собственности субъектов Федерации. Этот перечень был определен в ст. 26.11 Федерального закона от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Принятие этого перечня вызвало резкое неприятие со стороны органов власти субъектов Федерации, т.к. лишало их возможности гибко управлять своими имущественными объектами, перепрофилировать их по мере необходимости, использовать временно незадействованные объекты как инструментов политики социально-экономического развития региона, в частности для поддержки малых и средних предприятий (размещения и пр.).<sup>18</sup>

Однако идея «закрытого перечня» допустимых для собственности субъектов Федерации имущественных прав, на наш взгляд, утратила не только экономическую, но и правовую основу. Зафиксированное в 2005 г. право исполнения органами субфедерального управления любых «не запрещенных» полномочий за счет собственных средств (собственных доходов местных бюджетов за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Федерации) как «добровольных полномочий»<sup>19</sup>, очевидно, предполагает обожествленность права собственности этих органов управления и на любое имущество, необходимое для исполнения этих полномочий.

Но на деле формула регулирования отношений региональной государственной собственности по принципу «разрешено все, что не запрещено» удовлетворительна только для бюджетно наиболее обеспеченных субъектов Федерации. Для дотационных же регионов она наталкивается на ограничения как формально-правового, так и экономического содержания. Суть последних состоит в том, что имущество субъектов Федерации в своей пре-

<sup>18</sup> Вопросы отчуждения региональной и муниципальной собственности в пользу субъектов малого и среднего предпринимательства, ранее выступавших арендаторами данного имущества, регулируются Федеральным законом от 22 июля 2008 г. № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства». Закон предусматривает право выкупа помещений, в т.ч. с рассрочкой платежа. Однако Закон появился в момент, когда принудительное отчуждение «непрофильного» имущества с изгнанием всяких арендаторов уже шло полным ходом.

<sup>19</sup> См.: Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований».

обладающей части имеет бюджетно-поглощающий характер и поэтому для дотационных регионов всякое приращение их имущественных массивов должно балансироваться с финансовыми возможностями по их содержанию. Таким образом, несмотря на то что запретительные нормы в отношении собственности субъектов Федерации в отношении тех или иных имущественных объектов формально сняты, вопрос о повышении роли этой собственности в обеспечении устойчивого, инновационно ориентированного развития экономики регионов во многом по-прежнему остается открытым<sup>20</sup>.

### *С чего начать реформу публичной собственности?*

Реформа публичной собственности не может осуществляться «вообще». Она должна подчиняться конкретной цели. Таковой сегодня является *инновационная модернизация экономики*. В контексте решения этой задачи наиболее актуальны два направления реформ:

- оптимизация состава и совершенствование управления собственностью субъекта Федерации;
- расширение полномочий региона по «соуправлению» или использованию объектами федеральной собственности.

По *первому направлению* прежде всего обращает на себя внимание то, что пути формирования и повышения эффективности использования государственной собственности субъектов Федерации практически полностью выпадают из круга вопросов, традиционно включаемых в стратегии социально-экономического развития регионов на долговременную перспективу. Между тем в подобные стратегические документы целесообразно включать перечень сфер производственной и иных видов деятельности, важных для развития региона, в которых целесообразно сохранение или даже дополнительное создание предприятий, учреждений, организаций с использованием областного имущества (например, областных ГУПов). Названные стратегические документы должны также включать систему критериев и методов определения эффективности приобретения в региональную собственность имущественных объектов, пакетов акций, внесения и использования регионального имущества в виде вкладов в складочный и уставный капитал вновь создаваемых и действующих хозяйственных обществ и пр.

Наиболее результативным следует считать подход, когда частью названной региональной стратегии (по разделу институциональных механизмов ее реализации) становится Концепция управления региональной собственностью. В Концепции должны найти свое отражение такие основные методы управления региональной собственностью, как оптимизация состава региональных ГУПов и их частичная приватизация; акционирование объектов, находящихся в собственности субъекта Федерации; аренда имущественных объектов; предоставление объектов региональной собственности в концессию; использование регионального имущества как объекта залога; обеспечение полной прозрачности всех имущественных отношений с использованием собственности субъекта Федерации, организация независимой оценки стоимости недвижимости и независимого аудита эффективности всех сделок с государственной собственностью в регионе.

<sup>20</sup> Министерство регионального развития России ранее разработало проект Федерального закона «Об особенностях возникновения, осуществления и прекращения права государственной и муниципальной собственности на имущество», с которым связывается возможность решения этой проблемы. Однако его принятие приостановлено.



По второму направлению, связанному с децентрализацией управления и частичной передачей государственных полномочий на субфедеральный уровень, важно минимизировать формальные имущественные трансферты (т.е. передачу объектов из одного вида публичной собственности в другой), а в большей мере использовать механизмы совместного управления и финансирования имущественных объектов. Речь идет об объектах, деятельность которых отражает одновременно как общегосударственные стратегические интересы, так и интересы развития конкретных регионов. Сегодня нет четких правовых регламентаций относительно права субъектов Федерации и муниципалитетов использовать объекты федеральной собственности для развития своей экономики и социальной сферы.

Между тем все эти территории (особенно крупные экономические центры) буквально «насыщены» федеральной собственностью<sup>21</sup>. Это говорит о том, что и «собственнический» аспект экономико-правовых основ федеративных отношений и политики регионального развития задействован не в полной мере и нуждается в реформировании. Здесь наиболее актуальными видятся следующие изменения.

Во-первых, расширение полномочий субъектов Федерации по использованию (на началах получения прав собственности или прав по участию в управлении и финансировании) федеральных объектов инновационной сферы, а также учреждений высшего профессионального образования. Более широкий доступ субъектов Федерации к использованию объектов федеральной собственности (в т.ч. и инновационно ориентированного характера) восполнит пробелы в функционировании данных отраслей экономики региона. И, следовательно — в большей мере будет ориентировать наиболее значимые инновационные и образовательные центры на решение задач модернизации экономики региона. Целесообразно также допустить участие субъектов Федерации в капитале малых инновационных фирм и институтов инновационного посредничества, создаваемых в рамках государственных (региональных) программ поддержки малого и среднего предпринимательства.

Во-вторых, передача части полномочий по приватизации федеральной собственности на субфедеральный уровень. Субъекты Федерации должны получить право (в основном это касается проблем приватизации портовых, аэродромных комплексов и иных инфраструктурных объектов) переуступки части прав федеральной государственной собственности не только в пользу частных инвесторов, но и в свою пользу.

В-третьих, расширение возможностей субъектов Федерации в отношении использования (на началах аренды и концессии) экономически малозначимых участков недр (малые и выбывающие месторождения), а также в отношении такого рода лесных участков и водных объектов. Такое решение актуально, например, для развития малых добывающих компаний в нефтедобыче<sup>22</sup>. Федеральные власти и их территориальные

<sup>21</sup> Например, в Москве находится 2 тыс. земельных участков, на которые зарегистрировано право собственности Российской Федерации общей площадью 6932 га, а также 58,2 тыс. объектов недвижимости общей площадью зданий и сооружений 239 млн 107 тыс. кв. м. В целом в России зарегистрировано более 3,5 тыс. федеральных ГУПов, из них свыше 500 — в Москве. В Приморском крае на 1 января 2012 г. учтены сведения о 450 федеральных предприятиях и учреждениях. С их деятельностью связано 17 861 объект недвижимого имущества, в т.ч. 4177 земельных участков.

<sup>22</sup> В стране насчитывается примерно 150 малых и средних добывающих компаний, добывающих десятую часть российской нефти. В Канаде подобные компании добывают

структуры на местах (в отличие от регионалов и муниципалов) не заинтересованы в таких компаниях и тормозят их развитие за счет невыдачи лицензий на недропользование, ограничения допуска к инфраструктуре нефтедобычи и транспортировки сырья и пр. Это касается также малого бизнеса в лесной отрасли. Здесь малым субъектам хозяйствования трудно получить лицензию на заготовку леса даже там, где уже работали крупные компании<sup>23</sup>. Малоценные и преимущественно выработанные леса должны переводиться в региональную и муниципальную собственность, с правом органов управления этих уровней регулировать и поддерживать доступные виды хозяйственной деятельности (в т.ч. для решения проблемы занятости населения через систему малых и средних заготовительных и перерабатывающих предприятий отрасли).

В-четвертых, расширение прав субъектов Федерации на отчуждение в свою пользу (включая принудительный выкуп) имущественных объектов, которые не используются собственниками по целевому назначению<sup>24</sup>. Они могут быть использованы как площадки для формирования на местах региональных институтов развития, т.е. «опорных точек» инновационного, прежде всего промышленно-инновационного развития (технопарки, бизнес-инкубаторы, зоны территориального развития<sup>25</sup> и пр.).

В-пятых, целесообразно вернуться к вопросу о правовом урегулировании института общей (совместной или долевой) собственности Федерации и ее субъектов. Это могло бы стать эффективной формой сложения экономических и управленческих ресурсов Федерации и ее субъектов при формировании или возрождении крупных промышленных и инновационных центров, объектов инфраструктуры и пр. Именно за счет института общей собственности, а также за счет механизмов передачи прав пользования и управления ею можно избежать необходимости задействовать сложные и дорогостоящие механизмы перераспределения публичной собственности вслед за циклично происходящим перераспределением полномочий государственного и муниципального управления.

В заключение отметим, что совершенствование отношений публичной собственности, повышение эффективности ее использования на всех уровнях государственного управления позволило бы не только укрепить материальную базу социальной сферы, не только выявить дополнительные источники доходов для субфедеральных бюджетов, но и дополнить налогово-бюджетные рычаги инвестиционной и инновационной политики разнообразными методами имущественной поддержки наиболее значимых для развития экономики территории инвесторов, а именно предприятий-инноваторов, малого и среднего инновационного предпринимательства.

---

30% нефти, в США — 40%. В США добычей нефти занимаются примерно 10 тыс. малых компаний (некоторые добывают по несколько тонн нефти в сутки; но главное — они создают рабочие места и пополняют местные бюджеты).

<sup>23</sup> Это, собственно, и подталкивает малый бизнес к практике незаконных рубок. Изменения в лесном законодательстве, связанные с централизацией функций управления, привели к тому, что «доступ к лесным ресурсам для предприятий малого и среднего бизнеса был практически закрыт» (Семенов В.А. Ближе к делу! // Муниципальная Россия. 2012. № 1. С. 61).

<sup>24</sup> Предполагается, что аналогичная практика уже в ближайшее время будет введена в отношении не используемых по целевому назначению сельскохозяйственных земель.

<sup>25</sup> См.: Федеральный закон от 3 декабря 2011 г. № 392 «О зонах территориального развития в Российской Федерации».