

Владимир ТРЕТЬЯКОВ

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЯ ИМУЩЕСТВА МЕЖДУ ПУБЛИЧНО–ПРАВОВЫМИ ОБРАЗОВАНИЯМИ

Анализ информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления свидетельствует об интенсивности процессов перераспределения имущества между публично-правовыми образованиями. Однако на сегодняшний день правовое регулирование указанной сферы общественных отношений не отличается системностью. Соответствующий правовой институт представлен значительным количеством нормативных правовых актов как федерального, так и регионального уровня. Поскольку указанный правовой институт не утратил своей актуальности в качестве необходимого атрибута института перераспределения полномочий, предлагается принять меры по систематизации существующих нормативных правовых актов в указанной сфере.
Ключевые слова: публичная собственность, публичное имущество, разграничение государственной собственности, управление государственным и муниципальным имуществом

Анализ итогов правоприменительной деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в области управления публичной собственностью позволяет сделать вывод о том, что для Тюменской области процессы перераспределения имущества между публично-правовыми образованиями (Российской Федерацией, Тюменской областью, автономными округами, входящими в состав Тюменской области, а также муниципальными образованиями) проходят достаточно активно.

Так, за 2016 г. в рамках перераспределения имущества между Российской Федерацией и Тюменской областью в федеральную собственность из собственности области было передано 2 объекта недвижимого имущества и 15 926 объектов движимого имущества, а из федеральной собственности в собственность области было принято 8 объектов недвижимости и 39 494 единицы движимого имущества¹.

Не меньшая активность характерна для процессов передачи имущества между Тюменской областью и муниципальными образованиями: за указанный период из муниципальной собственности в собственность области было передано 21 объект недвижимости и 369 объектов движимого имущества, а в муниципальную собственность из собственности области — 853 объекта недвижимости (в т.ч. 91 жилое помещение), а также более 213 341 единицы движимого имущества.

Еще более иллюстративным представляется, на наш взгляд, сопоставление объемов передаваемого имущества в его стоимостном выражении:

¹ URL: http://admtyumen.ru/ogv_ru/finance/property/property_Manag/property_calculation/2016.htm.

- из федеральной собственности в собственность области — более 103 млн руб.;
- из собственности области в федеральную собственность — более 281 млн руб.;
- из муниципальной собственности в собственность области — более 598 млн руб.;
- из собственности области в муниципальную собственность — более 5 млрд руб.

Анализ динамики приведенных показателей демонстрирует, что взаимодействие публично-правовых образований по вопросам перераспределения находящегося в их собственности имущества приобрело достаточно устойчивый и постоянный характер (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

Стоимость имущества, переданного между публично-правовыми образованиями за 2013–2015 гг., тыс. руб.

Годы	Передано имущества			
	в муниципальную собственность из собственности Тюменской области	в собственность Тюменской области из муниципальной собственности	в собственность Тюменской области из федеральной собственности	в федеральную собственность из собственности Тюменской области
2013	7 271 863,1	774 804,52	990,35	63 504,6
2014	5 709 712,4	223 552,8	121 030,8	376 823,7
2015	3 795 083,24	321 401,3	11 868,84	636 410,02

Достаточно интенсивными являются также процессы передачи имущества, приобретенного в рамках Договора между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа — Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа от 09.07.2004 г., из собственности Тюменской области в собственность Ханты-Мансийского автономного округа — Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа².

Безусловно, приведенные показатели отражают прежде всего ряд региональных особенностей. Во-первых, особенности финансового механизма взаимоотношений Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа — Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа, установленного обозначенным межрегиональным Договором. Во-вторых, существующую в рамках региона модель перераспределения публичных финансов, а также активные процессы передачи полномочий между региональным и муниципальным уровнями публичной власти.

Помимо указанных процессов в Тюменской области, так же как и в других субъектах Российской Федерации, продолжается (пусть и с меньшей активностью, чем ранее) реализация мероприятий, связанных с разграничением государственной собственности на землю.

² См., напр.: Реализация мероприятий ОЦП «Сотрудничество» на 01.10.2016 г. / Официальный портал органов государственной власти Тюменской области / URL: http://admtymen.ru/ogv_ru/gov/administrative/property_department/directions/more.htm?id=11392811@cmsArticle; Реализация мероприятий ОЦП «Сотрудничество» на 01.10.2015 / Официальный портал органов государственной власти Тюменской области / URL: http://admtymen.ru/ogv_ru/gov/administrative/property_department/directions/more.htm?id=11338348@cmsArticle.

Высокая степень активности деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в сфере перераспределения имущества, находящегося в публичной собственности, в конечном итоге обусловлена необходимостью вовлечения этого имущества в оборот в целях реализации соответствующих государственных и муниципальных функций. А это требует наличия *адекватного публично-правового механизма регулирования возникающих в этой сфере отношений*. Действие этого механизма должно быть направлено на установление такого процедурно-процессуального порядка, который позволил бы в разумные сроки обеспечить выражение волеизъявления как передающей, так и принимающей стороны, а также фактическую передачу имущества и его последующее закрепление за конечным пользователем.

На сегодняшний день правовое регулирование отношений в сфере разграничения и перераспределения публичного имущества не отличается системностью. Правовые нормы, составляющие данный правовой институт, разбросаны по целому ряду нормативно-правовых актов.

Так, на федеральном уровне действует Федеральный закон от 22.08.2004 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»»³. Данным нормативным правовым актом установлены публично-правовые механизмы безвозмездной передачи имущества между:

- Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями (ч. 11 ст. 154);
- муниципальными образованиями в целях обеспечения выполнения требований Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴ (ч. 11.1 ст. 154);
- автономным округом и краем (либо областью), в состав которого входит автономный округ (ч. 11.2 ст. 154).

В отношении отдельных видов публичного имущества отношения, связанные с разграничением и перераспределением публичной собственности, регулируются специальными федеральными законами. Так, порядок разграничения публичной собственности на объекты культурного наследия установлен Федеральным законом от 25.06.2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»⁵ (п. 4 ст. 2, п. 2 ст. 63). Отношения в области передачи военного недвижимого имущества из федеральной собственности в собственность субъектов РФ, а также в муниципальную собственность, урегулированы Федеральным законом от 08.12.2011 г. № 423-ФЗ «О порядке безвозмездной передачи военного недвижимого

³ СЗ РФ. 30.08.2004. № 35. Ст. 3607.

⁴ СЗ РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

⁵ СЗ РФ. 01.07.2002. № 26. Ст. 2519.

имущества в собственность субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, муниципальную собственность и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁶.

Порядок разграничения и перераспределения публичных земельных ресурсов регулируется тремя законодательными актами:

- Федеральным законом от 25.10.2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»⁷ (разграничение государственной собственности на землю);
- Земельным кодексом РФ, гл. V.5 которого установлены случаи, основания и порядок безвозмездной передачи земельных участков, находящихся в федеральной собственности, в муниципальную собственность или в собственность субъектов Российской Федерации;
- Федеральным законом от 24.07.2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства»⁸, которым регулируется порядок безвозмездной передачи в собственность субъекта РФ или муниципальную собственность земельных участков (в т.ч. с расположенными на них объектами недвижимого имущества) единого института развития в жилищной сфере.

Нормативные правовые акты, устанавливающие публично-правовой механизм перераспределения публичной собственности, приняты и в ряде субъектов Российской Федерации.

Так, ст. 11 Закона Республики Алтай от 05.05.2011 г. № 17-РЗ «Об управлении государственной собственностью Республики Алтай»⁹ установлено, что прием муниципального имущества в государственную собственность республики и передача имущества, находящегося в государственной собственности Республики Алтай, в муниципальную собственность, за исключением случаев, указанных в ч. 11 ст. 154 Федерального закона от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ, осуществляется в порядке, установленном Правительством республики. Постановлением Правительства Забайкальского края от 10.07.2013 г. № 299 «Об утверждении Порядка передачи объектов государственной собственности Забайкальского края в муниципальную собственность»¹⁰ установлены правила передачи объектов государственной собственности края в муниципальную собственность для решения вопросов местного значения, а также для реализации отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления.

В Тюменской области действуют:

- Закон Тюменской области от 10.12.1998 г. № 64 «О порядке передачи объектов государственной собственности Тюменской области в муниципальную собственность и порядке принятия объектов муниципальной собственности в государственную собственность Тюменской области»¹¹;

⁶ СЗ РФ. 12.12.2011. № 50. Ст. 7365.

⁷ СЗ РФ. 29.10.2001. № 44. Ст. 4148.

⁸ СЗ РФ. 28.07.2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3617.

⁹ Сборник законодательства Республики Алтай. № 76 (82). Ч. 1. Ст. 187.

¹⁰ Азия-Экспресс. 18.07.2013 г. № 29.

¹¹ Вестник Тюменской областной Думы. 1998. № 10.

- Закон Тюменской области от 29.12.2005 г. № 434 «О порядке передачи объектов государственной собственности Тюменской области в собственность Ханты-Мансийского автономного округа — Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа»¹²;
- Закон Тюменской области от 03.10.2008 г. № 53 «О порядке разграничения имущества, находящегося в собственности муниципальных образований Тюменской области»¹³.

Сложившаяся система нормативно-правового регулирования отношений в рассматриваемой сфере в целом отражает развитие тех политических и экономических процессов, которые происходили в нашей стране последние два с лишним десятилетия: становление рыночной экономики, развитие федеративных отношений, формирование экономической основы местного самоуправления, достаточно радикальная земельная реформа. В результате интенсивной правотворческой деятельности, призванной создать соответствующие правовые условия для протекания обозначенных процессов, *институт разграничения и перераспределения публичного имущества был сформирован в виде нескольких нормативных правовых актов*, а также значительного количества содержательно отличающихся друг от друга процедур.

По словам А.В. Винницкого¹⁴, требует своего решения проблема неоднозначности в вопросе о необходимости выражения публичными собственниками своего согласия в рамках перераспределения публичной собственности. Сформулированная Конституционным Судом Российской Федерации правовая позиция¹⁵, направленная на ограничение возможности одностороннего изъятия имущества у публично-правового образования, тем не менее, оставляет, на наш взгляд, открытым вопрос о том, каким образом может быть обеспечена осуществляемая в публично-правовом, императивном порядке передача полномочий между различными уровнями публичной власти при отсутствии согласия одной из сторон на передачу имущества, необходимого для реализации таких полномочий.

В целом публично-правовой институт перераспределения публичного имущества хотя и возник в нашей стране как институт разграничения единого фонда государственной собственности в условиях переходного периода, тем не менее, продолжил свое развитие и не утратил на сегодняшний день своей актуальности, по крайней мере, в качестве необходимого атрибута института перераспределения полномочий.

С целью совершенствования правового механизма перераспределения имущества между публичными собственниками, оптимизацией соответствующих публично-правовых процедур считаем целесообразным *осуществить комплексную систематизацию нормативных правовых актов* в указанной сфере с целью формирования единого универсального правового института разграничения публичной собственности.

¹² Вестник Тюменской областной Думы. 2005. № 12.

¹³ Вестник Тюменской областной Думы. 2008. № 9. Ч. 1.

¹⁴ См.: Винницкий А.В. Публичная собственность. М.: Статут, 2013. С. 296.

¹⁵ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.06.2006 г. № 8-П // СЗ РФ. 2006. № 8. Ст. 3117.