



**КонсультантПлюс**  
надежная правовая поддержка

Статья: Публично-правовые основы  
государственной и муниципальной  
имущественной поддержки  
(Винницкий А.В.)  
("Административное и муниципальное право",  
2011, N 3)

Документ предоставлен **КонсультантПлюс**

[www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)

Дата сохранения: 28.10.2014

---

**ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ  
ИМУЩЕСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ**

**А.В. ВИННИЦКИЙ**

Винницкий Андрей Владимирович, кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права Уральской государственной юридической академии.

На основе системного анализа действующего законодательства и правовых позиций Конституционного Суда РФ в статье исследуются правовые основы оказания государственной и муниципальной имущественной поддержки физическим и юридическим лицам; особое внимание уделено вопросам льготной приватизации.

Ключевые слова: государственная, муниципальная, поддержка, имущество, собственность, помощь, приватизация, преференции, льгота.

Public Grounds for State and Municipal Property Support  
A.V. Vinnitsky

Based on the system analysis of applicable legislation and legal propositions of the Constitutional Court of the RF the author of the article studies the legal grounds for state and municipal property support provided to persons and entities. Special attention is paid at the questions of privileged privatization.

Key words: state, municipal, support, property, possessions, help, privatization, preferences, privilege.

Государство и муниципальные образования на сегодняшний день продолжают оставаться наиболее масштабными собственниками. Данное обстоятельство является одной из предпосылок для сокращения избыточной части публичного имущества, не задействованного в обеспечении государственных и муниципальных функций. Рыночные механизмы приватизации публичной собственности предполагают прежде всего извлечение максимального дохода от продажи имущества за счет применения конкурентных процедур, информационной открытости и обеспечения равных прав частных лиц на доступ к торгам. Однако необходимость защиты ряда конституционно значимых ценностей, выполнения социальных обязательств обуславливает возможность отступления от аукционных (конкурсных) процедур отчуждения имущества из публичной собственности, а равно и от рыночных механизмов предоставления его во временное пользование частным лицам. Системный анализ действующего российского законодательства показывает, что сферы применения инструментов льготной приватизации, а также иных мер имущественной поддержки отдельных категорий граждан и организаций за счет публичной собственности весьма разнообразны <1>.

-----  
<1> В настоящей статье нами не рассматриваются вопросы финансовой поддержки физических и юридических лиц, осуществляемой за счет средств бюджетов.

**Содержание права на получение имущественной поддержки**

Право на получение физическими и юридическими лицами мер имущественной поддержки от государства и муниципальных образований, на наш взгляд, нельзя отнести к числу конституционных. Основания для его возникновения, его содержание, порядок реализации регламентируются федеральным законодательством, нормативными актами субъектов РФ и муниципальных образований с учетом достигнутого уровня социально-экономического развития государства и обязательств, принятых на себя политическим руководством страны в программных документах.

Имущественная поддержка за счет публичной собственности может оказываться в следующих основных формах:

- предоставление публичного имущества определенного назначения в безвозмездное пользование отдельным категориям лиц;
- передача публичного имущества в аренду отдельным категориям лиц по льготным ставкам оплаты;

- предоставление публичного имущества определенного назначения в собственность отдельным категориям лиц бесплатно, по льготным ценам или с рассрочкой платежей;
- продажа публичного имущества по рыночной цене или сдача его в аренду по рыночным ставкам, однако вне конкурентных процедур (конкретный получатель определяется в персональном порядке) либо в рамках ограниченных конкурентных процедур (устанавливается круг претендентов). В этом случае льгота заключается в преимущественном доступе к приобретению и использованию объектов публичной собственности в условиях их ограниченности;
- в некоторых иных формах.

Положения нормативных актов, которые действовали в 90-х гг. минувшего века - начале нынешнего столетия и предусматривали широкий спектр мероприятий по поддержке в натуральной форме граждан и организаций, в большей степени носили декларативный характер или характеризовались недостаточной эффективностью и высокой "коррупционной емкостью", что обусловило кардинальное реформирование рассматриваемой сферы отношений. В частности, соответствующие меры в рамках предпринятой "монетизации льгот" по общему правилу были трансформированы в адресную финансовую помощь за счет бюджетных средств <2>.

<2> Федеральный закон от 22 августа 2004 г. N 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" // СЗ РФ. 2004. N 35. Ст. 3607.

На сегодняшний день законодатель стремится сохранить (предусмотреть) лишь обоснованные и снабженные реальным механизмом исполнения мероприятия имущественной поддержки, причем помощь в "натуральной" форме применяется в тех случаях, когда инструменты бюджетного финансирования неэффективны. К примеру, нет смысла осуществлять бюджетные выплаты в пользу граждан в целях приобретения ими земельных участков для индивидуального жилищного строительства в условиях, когда государство и муниципалитеты являются основными собственниками земель и имеют все возможности для их безвозмездного предоставления.

Оказание поддержки предусмотрено, в частности, в пользу социально ориентированных некоммерческих организаций: государственные и муниципальные органы вправе утверждать подлежащие обязательному опубликованию перечни публичного имущества, которое не может быть отчуждено в частную собственность и должно использоваться только в целях предоставления его во владение и (или) пользование на долгосрочной основе (в том числе по льготным ставкам арендной платы) указанной категории юридических лиц <3>. Поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций, таким образом, превращается в одну из государственных (муниципальных) функций, для осуществления которой публичные образования вправе сохранять в своей собственности необходимые объекты собственности <4>.

<3> См.: [Статья 31.1](#) Федерального закона от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" // СЗ РФ. 1996. N 3. Ст. 145.

<4> См.: [Подпункт "я.2" п. 2 ст. 26.11](#) Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // СЗ РФ. 1999. N 42. Ст. 5005; [п. 22 ч. 2, п. 23 ч. 3, ч. 4 ст. 50](#) Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СЗ РФ. 2003. N 40. Ст. 3822.

Аналогичные меры предусмотрены в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства, а также организаций, образующих инфраструктуру их поддержки <5>, что также повлекло расширение возможного состава объектов региональной и муниципальной собственности <6>.

<5> См.: [Статья 18](#) Федерального закона от 24 июля 2007 г. N 209-ФЗ "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации" // СЗ РФ. 2007. N 31. Ст. 4006.

<6> См.: [Подпункт "я.1" п. 2 ст. 26.11](#) Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ; [п. 21 ч. 2, п.](#)

---

[22 ч. 3, ч. 4 ст. 50](#) Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ.

Религиозные организации были наделены правом на безвозмездное получение в собственность или пользование государственного и муниципального имущества религиозного назначения (в том числе закрепленного за учреждениями и унитарными предприятиями) и тесно связанных с ним объектов <7>.

<7> Федеральный [закон](#) от 30 ноября 2010 г. N 327-ФЗ "О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности" // СЗ РФ. 2010. N 49. Ст. 6423.

В целом право граждан и организаций на имущественную поддержку со стороны государства или муниципального образования является реальным и подлежит защите в тех случаях, если оно с достаточной степенью определенности гарантировано в нормативном акте и предполагает обязанность компетентного органа власти предоставить объект публичной собственности на определенных условиях при наличии установленных законом оснований. Во всех иных ситуациях подобное право носит сугубо декларативный характер, поскольку не снабжено действенным механизмом его обеспечения, и примеры тому, к сожалению, сохраняются (выделение из публичной собственности служебных помещений адвокатским образованиям <8>, торгово-промышленным палатам <9>, организациям почтовой связи <10> и др.). Уместнее здесь говорить о праве (но не обязанности) государственных и муниципальных органов оказать имущественную поддержку и праве частных лиц ею воспользоваться. При этом возможность применения соответствующих мер публичным собственником за счет принадлежащего ему имущества может, в принципе, не опираться на конкретные нормативные предписания, составляя сферу дискреции соответствующих органов власти.

<8> См.: [Пункт 3 ст. 3](#) Федерального закона от 31 мая 2002 г. N 63-ФЗ "Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации" // СЗ РФ. 2002. N 23. Ст. 2102.

<9> См.: [Пункт 1 ст. 5](#) Закона РФ от 7 июля 1993 г. N 5340-1 "О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации" // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. N 33. Ст. 1309.

<10> См.: [Статья 26](#) Федерального закона от 17 июля 1999 г. N 176-ФЗ "О почтовой связи" // СЗ РФ. 1999. N 29. Ст. 3697.

Однако, если оказание определенной меры имущественной поддержки не предписано федеральным законом и она применяется в пользу хозяйствующего субъекта (индивидуального предпринимателя, коммерческой организации, некоммерческой организации, осуществляющей деятельность, приносящую ей доход), соответствующие решения и действия органов власти подпадают под правовой режим государственных и муниципальных преференций ([п. 20 ст. 4](#) Федерального закона от 26 июля 2006 г. N 135-ФЗ "О защите конкуренции" <11>), которые могут предоставляться лишь в предусмотренных законом целях и с предварительного согласия антимонопольного органа ([ст. ст. 19 - 21](#) Закона). В отсутствие систематизированного законодательства о публичной собственности и управлении ею указанный [Закон](#) выполняет важную регулирующую миссию и, преследуя прежде всего цели развития конкурентной среды, одновременно способствует повышению эффективности использования государственного и муниципального имущества, а также противодействию коррупции благодаря четким ограничениям на предоставление отмеченных выше преференций и внедрению конкурентных процедур представления объектов публичной собственности ([ст. 17.1](#) Закона).

<11> См.: СЗ РФ. 2006. N 31 (ч. 1). Ст. 3434.

Среди различных мер поддержки физических и юридических лиц особое значение (с точки зрения экономического содержания и правовых последствий) имеют льготные механизмы отчуждения имущества из публичной в частную собственность, то есть льготная приватизация в широком смысле этого слова <12>. Остановимся на этих вопросах подробнее.

<12> Как известно, Гражданский кодекс РФ ориентирует на широкое понимание категории "приватизация" - как любого отчуждения имущества из публичной собственности в собственность физических и юридических лиц ([ст. 217](#)), однако в [ст. 1](#) Федерального закона от 21 декабря 2001 г. N 178-ФЗ

---

"О приватизации государственного и муниципального имущества" (СЗ РФ. 2002. N 4. Ст. 251) закреплена более узкая трактовка этого термина, прежде всего с целью выведения из-под действия указанного Закона отдельных случаев отчуждения имущества из публичной собственности.

#### Содержание права на льготную приватизацию

Конституционный Суд РФ (далее - КС РФ) неоднократно исследовал природу субъективных прав частных лиц в сфере использования и приобретения публичной собственности и пришел к выводу, что право на приватизацию государственного и муниципального имущества, обусловленное переходом к многообразию форм собственности, которые признаются и защищаются в Российской Федерации равным образом, не относится к числу конституционных; оно регламентируется федеральным законодателем с учетом особенностей субъекта соответствующих отношений, а также исходя из интересов защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и свобод других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства <13>.

<13> См., например: [Постановление КС РФ от 15 июня 2006 г. N 6-П // СЗ РФ. 2006. N 26. Ст. 2876; Определение КС РФ от 15 июня 2007 г. N 379-О-П // СПС "КонсультантПлюс"](#).

По общему правилу право на приватизацию означает возможность равного и беспрепятственного доступа к приобретению публичного имущества, собственник которого выразил намерение его возмездно продать <14>. Что касается права на льготную приватизацию, то его содержание может заметно различаться и сводиться к следующим основным вариантам:

<14> См.: Козлов А.Ю. Обеспечение баланса публичных и частных интересов в процессе возмездного отчуждения недвижимого имущества, находящегося в федеральной собственности: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; Удов Б.В. Административно-правовое регулирование отношений приватизации в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

- срочное исключительное право на безвозмездное приобретение публичного имущества <15>;

<15> См.: [Закон РФ от 4 июля 1991 г. N 1541-1 "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. N 28. Ст. 959.](#)

- бессрочное исключительное право на безвозмездное приобретение публичного имущества <16>;

<16> См.: [Абзац 3 п. 1, п. 2 ст. 36 Земельного кодекса РФ; ст. 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. N 137-ФЗ "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" // СЗ РФ. 2001. N 44. Ст. 4148; ст. 16 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. N 189-ФЗ "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации" // СЗ РФ. 2005. N 1 \(ч. 1\). Ст. 15; Федеральный закон от 30 ноября 2010 г. N 327-ФЗ "О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности"](#).

- срочное исключительное право на возмездное приобретение публичного имущества по льготным регулируемым ценам <17>;

<17> См.: [Статья 2 Федерального закона от 25 октября 2001 г. N 137-ФЗ "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации"](#).

- бессрочное исключительное право на возмездное приобретение публичного имущества по регулируемым ценам или кадастровой стоимости <18>;

<18> См.: [Пункты 1.1, 1.2 ст. 36 Земельного кодекса РФ.](#)

- преимущественное право на возмездное приобретение публичного имущества по рыночной стоимости при наличии волеизъявления публичного собственника на продажу имущества <19>;

-----  
<19> См.: [Статьи 3 - 4](#) Федерального закона от 22 июля 2008 г. N 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, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" // СЗ РФ. 2008. N 30 (ч. 1). Ст. 3615.

- право выкупа государственного или муниципального имущества по рыночной стоимости <20>.

-----  
<20> См.: [Части 2 - 3 ст. 9](#) Закона N 159-ФЗ.

Во всех приведенных выше случаях закон предусматривает безусловную возможность частного лица приобрести в собственность конкретное государственное или муниципальное имущество (независимо от волеизъявления публичного собственника), с которой корреспондирует обязанность компетентного органа власти предоставить испрашиваемый объект. При этом **право на льготную приватизацию**, обусловленное теми или иными конституционно одобряемыми целями, обычно является **вторичным** и возникает на основе какого-либо иного (первичного) права частного лица в отношении приобретаемого имущества (права социального найма, права пользования земельным участком, права аренды и т.д.), благодаря чему предоставляемые преференции носят адресный характер.

Таким образом, федеральный законодатель демонстрирует существенную дифференциацию правового режима приватизации государственного и муниципального имущества и содержания субъективного права на льготную приватизацию в зависимости главным образом от категории объекта публичной собственности, правового положения частного лица и наличия у него статуса пользователя (владельца) приобретаемого имущества. При этом симптоматично, что таких различий фактически не проводится исходя из субъекта публичной собственности (Российская Федерация, субъект РФ, муниципальное образование).

#### Меры имущественной поддержки как ограничения правомочий публичного собственника

В тех случаях, когда государство и муниципалитеты занимают доминирующее или монопольное положение в сфере предоставления определенных материальных ресурсов (земельных участков, участков лесного фонда, водных объектов и т.п.), стремление к извлечению прибыли не должно подавлять экономическую активность частных лиц и лишать их возможности доступа к публичному имуществу. В результате государство и муниципальные образования заведомо ограничивают для себя уровень доходности путем нормативного регулирования ставок арендной платы или выкупной стоимости имущества, однако это вовсе не свидетельствует об экономической неэффективности управления, поскольку оно должно оцениваться в том числе с учетом вовлечения объектов публичной собственности в гражданский оборот и стимулирования их использования частными лицами. Равным образом соответствует публичным интересам предоставление государственного или муниципального имущества на льготных условиях в качестве мер адресной поддержки субъектам малого и среднего бизнеса, социально ориентированным некоммерческим организациям, религиозным организациям и др. Налицо достаточные основания и для передачи отдельным категориям граждан объектов публичной собственности в принципе на безвозмездной основе (например, пострадавшим от лесных пожаров и стихийных бедствий, детям-сиротам и др.). Здесь экономические критерии эффективности управления публичным имуществом в большей степени замещаются социальными.

В результате льготная приватизация, а также предоставление иных мер имущественной поддержки частным лицам получают нормативную регламентацию и выступают предусмотренными законом ограничениями права публичной собственности с учетом того, что государственные и муниципальные органы при наличии установленных оснований в ряде случаев обязаны распорядиться публичным имуществом определенным образом и (или) на определенных условиях в ущерб "коммерческим" интересам и даже вопреки собственному желанию. Конституционность таких ограничений не вызывает сомнений, когда публичное образование самостоятельно ограничивает свои собственнические правомочия (например, Российская Федерация вводит льготный режим приватизации федерального имущества), поскольку в этом случае суверенные властные полномочия соединяются с волей собственника и опираются на нее. Однако

---

ситуация не столь однозначна, если анализируемые ограничения устанавливаются одним уровнем власти, но при этом распространяются на другие уровни власти и публичной собственности (к примеру, Российская Федерация гарантировала право гражданина на бесплатное приобретение земельного участка не только из федеральной, но и региональной, а также муниципальной собственности).

В связи с этим стоит обратить внимание на [Постановление](#) КС РФ от 22 ноября 2000 г. N 14-П <21>, в рамках которого проверялась конституционность законодательных норм, предусматривающих передачу средствам массовой информации, издательствам, информационным агентствам и телерадиовещательным компаниям помещений, которыми они владеют либо пользуются в процессе своей производственно-хозяйственной деятельности. Суд пришел к выводу, что не может рассматриваться как ограничение права собственности в смысле [ч. 3 ст. 55](#) Конституции РФ передача помещений, находящихся в федеральной собственности, поскольку такая передача осуществляется Российской Федерацией как собственником данного имущества на основании федерального закона; передача же помещений, принадлежащих на праве собственности субъектам РФ и муниципальным образованиям, без их согласия, если она осуществляется без разумной компенсации, выходит за рамки требований [ч. 3 ст. 55](#) Конституции РФ и корреспондирующих с ней положений международных актов.

-----  
<21> См.: СЗ РФ. 2000. N 49. Ст. 4861.

Таким образом, в подобных ситуациях неизбежно возникает конкуренция между различными публичными интересами - между необходимостью защиты прав публичного собственника и его самостоятельности в управлении принадлежащим ему имуществом, с одной стороны, и обеспечением иных конституционных ценностей, соблюдением прав частных лиц, в интересах которых вводятся ограничения, - с другой. Данные обстоятельства провоцируют сбои в механизме публичного управления и приводят к невыполнению гарантированных государством обязательств перед гражданами и их объединениями. В частности, широко известна ненормальная ситуация, связанная с саботированием региональными и муниципальными органами исполнения уже упоминавшегося [Закона](#) N 159-ФЗ. В результате арбитражные суды перегружены делами об оспаривании отказов государственных и муниципальных органов в выкупе объектов недвижимости, арендуемых малым и средним предпринимательством. Такие решения зачастую безосновательны и продиктованы стремлением сохранить имущественную базу соответствующего публичного образования, несмотря на политику, проводимую руководством страны.

Более того, на определенном этапе последовало вполне ожидаемое обращение в КС РФ с требованием проверить конституционность норм [Закона](#) N 159-ФЗ <22>. По мнению администрации города Благовещенска, оспариваемые законоположения, допуская возможность передачи муниципального имущества в частную собственность без согласия собственника, влекут несоразмерные ограничения прав муниципального образования, ставят его в неравное положение с другими собственниками, ограничивают самостоятельность в решении вопросов местного значения и тем самым противоречат [ст. ст. 8 \(ч. 2\), 12, 130 \(ч. 1\), 132 \(ч. 1\) и 133](#) Конституции РФ. В итоге оспариваемые нормы были признаны конституционными, хотя и с существенными оговорками; при этом поиск КС РФ баланса между различными конституционно защищаемыми ценностями привел к определенной эклектичности вынесенного по делу [Постановления](#) от 20 декабря 2010 г. N 22-П <23>, лишающей правоприменителя четких ориентиров.

-----  
<22> Примечательно, что в литературе непосредственно после принятия [Закона](#) N 159-ФЗ приводились основания для оспаривания его конституционности (Фомина Н.А. [Оценка соответствия Конституции](#) Российской Федерации Федерального закона от 22 июля 2008 г. N 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, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации") // Юридический мир. 2009. N 8.

<23> См.: СЗ РФ. 2008. N 30 (ч. 1). Ст. 3615.

На наш взгляд, весьма вероятны аналогичные обращения в КС РФ на предмет проверки легитимности положений недавно принятого Федерального [закона](#) от 30 ноября 2010 г. N 327-ФЗ "О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности", поскольку данный нормативный акт предусматривает, по существу, обязанности по предоставлению в собственность или безвозмездное пользование имущества,

---

---

принадлежащего как Российской Федерации, так и субъектам РФ, а также муниципалитетам. Причем в данном случае ограничения права публичной собственности более существенны по сравнению с [Законом N 159-ФЗ](#), поскольку объекты подлежат передаче не только независимо от волеизъявления публичного образования, но и безвозмездно.

Другим примером является принятие в Свердловской области закона, гарантирующего однократное бесплатное предоставление в собственность отдельных категорий граждан земельных участков для индивидуального жилищного строительства из государственной и муниципальной собственности <24>. Декларативный характер норм, отсутствие механизмов их реализации, в том числе порядка компенсации издержек муниципальным образованиям на формирование и предоставление земельных участков, незаинтересованность муниципалитетов в бесплатной передаче земли весьма широким социальным группам приводят к тому, что гарантированная субъектом РФ мера имущественной поддержки населения фактически недостижима.

-----  
<24> См.: Закон Свердловской области от 20 ноября 2009 г. N 103-ОЗ "О внесении изменений в Закон Свердловской области "Об особенностях регулирования земельных отношений на территории Свердловской области" // СЗ Свердловской области. 2010. N 11 (2009). Ст. 1627.

В свете изложенных обстоятельств необходимо стремиться к тому, чтобы ограничения правомочий публичных собственников (прежде всего субъектов РФ и муниципальных образований) в целях имущественной поддержки физических и юридических лиц носили не произвольный характер, а опирались на ряд условий (гарантий), которые заслуживают отдельного рассмотрения.

#### Гарантии права публичной собственности при введении мер имущественной поддержки

**Во-первых**, при оценке легитимности рассматриваемых ограничений следует учитывать, что централизация правового режима предоставления имущественной поддержки частным лицам в значительной степени опирается на новую концепцию публичной собственности, в соответствии с которой Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования вправе обладать и управлять только тем имуществом, которое необходимо для реализации публичных функций и полномочий по предметам ведения соответственно федерального, регионального и местного значения. Тем самым законодатель ограничил правоспособность публичных образований в части допустимой принадлежности им объектов гражданских прав, которые впредь должны строго корреспондировать с выполняемыми публичными функциями, составляя экономическую основу деятельности государственных и муниципальных органов <25>.

-----  
<25> См.: Винницкий А.В. Государственная собственность в административном праве. М., 2010. С. 19.

Если речь идет об имущественной поддержке в форме льготной приватизации, необходимо принимать во внимание, что сохранение соответствующих объектов в публичной собственности (в частности, обширного жилищного фонда социального использования, имущества религиозного назначения, земельных участков индивидуального использования и т.п.) в любом случае не вписывалось бы в публичные функции и задачи государства и местного самоуправления, а следовательно, имущество подлежало бы отчуждению или репрофилированию. Таким образом, **единовременное (разовое)** предоставление отдельным категориям лиц преференций в рамках идущих процессов трансформации публичной собственности осуществляется в целях выправления ранее образовавшегося дисбаланса между государственным (муниципальным) и частным секторами экономики. К примеру, льготное отчуждение в пользу граждан находящегося у них в пользовании или владении земельных участков, жилых помещений обусловлено отсутствием института частной собственности в советский период. Участие подобных категорий физических лиц в приватизации на общих основаниях умирало бы их конституционно-правовой статус в условиях рыночных преобразований <26>.

-----  
<26> Конституционный Суд РФ, в частности, отмечал, что, осуществляя регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина (п. "в" ст. 71 Конституции РФ) и исходя из того, что экономической основой любого демократического правового государства являются частная собственность и рынок, федеральный



законодатель в период перехода к рыночной экономике должен был определить правовые начала преобразования отношений собственности / [Постановление](#) КС РФ от 15 июня 2006 г. N 6-П.

В случае же оказания имущественной поддержки на **постоянной основе** посредством передачи публичного имущества во временное владение и (или) пользование определенным категориям физических или юридических лиц соответствующие объекты должны быть вычленены из общего фонда федеральной, региональной или муниципальной собственности с закреплением их целевого назначения, корреспондирующего с той или той публичной функцией. В частности, возложение на государственные органы субъектов РФ и органы местного самоуправления функций по поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций, субъектов малого и среднего предпринимательства обеспечивается, как указывалось выше, формированием специальных перечней имущества, которое подлежит предоставлению только указанным категориям арендаторов с запретом приватизации.

**Во-вторых**, ограничение правомочий публичного собственника путем закрепления в нормативных актах гарантированных мер имущественной поддержки физических и юридических лиц возможно только на основании федерального закона и в конституционно одобряемых целях ([ч. 3 ст. 55](#) Конституции РФ). В частности, КС РФ пришел к выводу, что введение для некоторых категорий субъектов предпринимательской деятельности упрощенного порядка приватизации публичного имущества преследует конституционно значимые цели: стимулирует свободу предпринимательства, способствует развитию конкуренции, становлению и развитию рыночной экономики, основанной на свободе собственности и договора, гарантирует экономическую самостоятельность более широкому кругу лиц, что, в свою очередь, содействует обеспечению занятости населения и права каждого на защиту от безработицы, а следовательно, более успешной реализации принципов социального государства и социально ориентированной рыночной экономики на основе баланса прав и законных интересов местного самоуправления и лиц, занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, и в конечном счете способствует упрочению гражданского общества, верховенства права и демократии ([п. 3](#) мотивировочной части Постановления от 20 декабря 2010 г. N 22-П).

Представляется, что Конституция РФ дает не меньше оснований для ограничения полномочий публичных собственников и их самостоятельности в целях обеспечения права граждан на жилище ([ст. 40](#)), на землю ([ст. ст. 9, 36](#)), свободу совести и вероисповедания ([ст. 28](#)), социальное обеспечение ([ст. ст. 7, 39](#)) и т.д. Однако данные ограничения должны содержаться исключительно в федеральном законе, и это следует не только из [ч. 3 ст. 55](#) Конституции РФ. Дело в том, что регулирование вопросов приватизации и имущественной поддержки частных лиц, как правило, имеет особое, общегосударственное значение и с точки зрения Конституции РФ связано с регламентацией и защитой прав и свобод человека и гражданина ([п. "в" ст. 71](#)); установлением основ федеральной политики и федеральными программами в области государственного, экономического, экологического, социального развития страны ([п. "е" ст. 71](#)); установлением правовых основ единого рынка, основами ценовой политики ([п. "ж" ст. 71](#)); регулированием отношений, входящих в предмет гражданского законодательства ([п. "о" ст. 71](#)) <27>.

<27> Базовые положения о праве собственности традиционно относятся к сфере гражданско-правового регулирования, т.е. компетенции федерального законодателя. Так, [п. 3 ст. 212](#) ГК РФ предусматривает, что особенности приобретения и прекращения права собственности на имущество, владения, пользования и распоряжения им в зависимости от того, в чьей собственности находится имущество, могут устанавливаться лишь законом (имеется в виду именно федеральный закон с учетом [п. 2 ст. 3](#) ГК РФ).

Что касается субъектов РФ и муниципальных образований, на наш взгляд, они не вправе устанавливать в какой бы то ни было форме ограничения правомочий публичного собственника иного уровня. Прежде всего это относится к нормотворческой компетенции региональных органов государственной власти применительно к установлению ими мер имущественной поддержки со стороны муниципалитетов, которые находятся на территории соответствующего субъекта Федерации. Сформулированный вывод, разумеется, не затрагивает возможностей публичных образований по самостоятельному управлению принадлежащим им имуществом и закреплению по собственной воле дополнительных мер имущественной поддержки, которые не признаются ограничениями права собственности в смысле [ч. 3 ст. 55](#) Конституции РФ.

**В-третьих**, введение той или иной меры имущественной поддержки как ограничения правомочий

публичных собственников должно быть соразмерно целям ее установления и адекватно требованиям справедливости. Прежде всего, обеспечение государственной и муниципальной помощью отдельных категорий физических и юридических лиц не может приводить к отрицанию самого права публичной собственности, в том числе к неоправданному сокращению имущественной основы субъектов РФ и местного самоуправления (п. 4 мотивировочной части Постановления КС РФ от 20 декабря 2010 г. N 22-П).

Другой не менее важный аспект соразмерности вводимых ограничений - это вопрос о справедливом возмещении стоимости публичного имущества, приватизируемого на льготных условиях (в том числе вопреки волеизъявлению собственника), либо компенсации затрат или выпадающих доходов при передаче объектов на нерыночных условиях (в безвозмездное пользование либо по льготным арендным ставкам). Применительно к сфере поддержки малого и среднего предпринимательства КС РФ пришел к выводу о том, что **"введение ограничений права муниципальной собственности, обусловленных конституционно одобряемыми целями развития малого и среднего предпринимательства, предполагает, по смыслу ст. 35 (ч. 3) Конституции РФ, предоставление местному самоуправлению разумного возмещения, компенсацию дополнительных расходов, возникающих в результате решений, принятых органами государственной власти, что вытекает из конституционных гарантий неприкосновенности собственности и недопустимости ограничения прав местного самоуправления"** (см. п. 2.3 мотивировочной части Постановления от 20 декабря 2010 г. N 22-П). Ранее аналогичный вывод был сделан Судом и в отношении передачи регионального и муниципального имущества в целях поддержки средств массовой информации и книгоиздания (Постановление от 22 ноября 2000 г. N 14-П). Однако КС РФ наряду с этим не подверг сомнению легитимность введения бесплатной приватизации жилья (Постановление от 15 июня 2006 г. N 6-П), а также земли в порядке переоформления прав постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения (Постановление от 13 декабря 2001 г. N 16-П <28>). Достаточно остро затронутый вопрос может встать применительно к безвозмездной передаче публичного имущества религиозного назначения в пользу религиозных организаций. По-видимому, здесь необходимо принимать во внимание требования исторической справедливости: соответствующие объекты за редчайшими исключениями ранее поступили в федеральную, региональную и муниципальную собственность в рамках разграничения единого фонда государственного имущества после 1991 г., то есть безвозмездно, а до того были безвозмездно изъяты у религиозных организаций в пользу государства.

-----  
<28> См.: Вестник Конституционного Суда РФ. 2002. N 2.

Таким образом, проблема предоставления компенсации в связи с установлением федеральным законодателем ограничений права региональной или муниципальной собственности должна решаться в каждом конкретном случае отдельно исходя из целей введения мер имущественной поддержки и сложившихся социально-экономических условий в соответствующей сфере.

\*\*\*

Институт льготной приватизации и оказания иных мер имущественной поддержки испытывает постоянное реформирование на протяжении последних двух десятилетий. В целом его существование обусловлено как завершением процессов трансформации публичной собственности и перехода к рыночной экономике (с приоритетным соблюдением при этом интересов отдельных категорий граждан и организаций), так и укреплением основ социального государства, призванного на постоянной основе в установленном законом порядке оказывать меры поддержки институтам гражданского общества, населению, а в некоторых случаях - и хозяйствующим субъектам.

В условиях федеративного государства и самостоятельности местного самоуправления вводимые федеральным законодателем меры имущественной поддержки за счет региональной и муниципальной собственности, являясь ограничениями правомочий публичного собственника, должны не только обуславливаться теми или иными конституционными ценностями (гарантии прав на жилье, на землю, поддержка экономически незащищенных субъектов, развитие предпринимательства и т.д.), но и отвечать требованиям соразмерности, справедливости и исполнимости. При этом установление мер имущественной поддержки должно сопровождаться четким механизмом реализации правоприязаний частных лиц и эффективными процедурами разрешения возможных конфликтов.

Библиографический список

- 
1. Винницкий А.В. Государственная собственность в административном праве. М., 2010.
  2. Козлов А.Ю. Обеспечение баланса публичных и частных интересов в процессе возмездного отчуждения недвижимого имущества, находящегося в федеральной собственности: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.
  3. Удов Б.В. Административно-правовое регулирование отношений приватизации в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.
  4. Фомина Н.А. [Оценка соответствия Конституции](#) России Федерального закона от 22 июля 2008 г. N 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, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" // Юридический мир. 2009. N 8.
-