

УДК 343.35(47)
ББК 67.518.1 (2Рос)

Д.М. Дылгыржапова

ВОЗМОЖНОСТИ НЕЙТРАЛИЗАЦИИ КОРРУПЦИОННЫХ ПРОЯВЛЕНИЙ В НОРМАТИВНЫХ АКТАХ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ И РАСПОРЯЖЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ

Статья посвящена актуальной теме определения законодательных полномочий субъекта Российской Федерации в сфере управления и распоряжения публичной собственностью. Автор обращает внимание на подверженность коррупционным действиям данной сферы отношений и предлагает одно из направлений для снижения возможности принятия коррупциогенных нормативных правовых актов в субъектах Российской Федерации.

Ключевые слова: предметы ведения; полномочия субъекта Российской Федерации; государственная собственность; управление; экспертиза; нормативный правовой акт; коррупциогенность.

D.M. Dilgirzhapova

OPPORTUNITIES FOR NEUTRALIZATION OF CORRUPTION ELEMENTS IN THE LEGISLATIVE ACTS OF A SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE SPHERE OF STATE PROPERTY'S MANAGEMENT AND DISPOSAL

The paper is devoted to the topical issue of defining the legislative jurisdiction of a subject of the Russian Federation in the sphere of public property's management and disposal. The author draws attention to the fact that this sphere is susceptible to corruption and offers one possible way for reducing the opportunities to adopt corruption-generating legislative provisions in the subjects of the Russian Federation.

Key words: objects within the jurisdiction; jurisdiction of a subject of the Russian Federation; state property; management; expertise; normative legislative act; corruption-generating level.

В науке конституционного права под «предметами ведения» принято понимать задачи, вопросы, сферы общественных отношений, в которых органы публичной власти соответствующего уровня реализуют свои полномочия, т. е. компетенцию.

Полномочия представляют собой права и обязанности, реализуемые органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации в соответствующих сферах (предметах ведения). Полномочия выделяются по функциональному критерию, а именно: законодательные (регулятивные), исполнительные и контрольные.

Сформулированные в Конституции РФ предметы ведения выделяются по отраслевому, функциональному принципам и по критерию отрасли законодательства. В результате при попытке четкого обособления одних предметов ведения от других возника-

ет немало трудностей: происходит взаимное наложение сфер, образуется некая область пересечения различных предметов ведения. Причем это касается и тех сфер, которые закрепляются за различными публичными образованиями, т. е. относятся и к ведению Российской Федерации, и к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Некоторая условность выделения предметов ведения в ст. 71 и 72 Конституции РФ подтверждается также при их сопоставлении с предметами регулирования большинства федеральных законов. Чаще всего отсутствует совпадение предмета регулирования закона с каким-либо одним предметом ведения; сферы перекрещиваются между собой и именно в таком комплексном виде представляют в качестве предмета регулирования федерального закона. В результате подобного

перекрещивания практически невозможно выделить «чистые» сферы собственного ведения субъектов Федерации: все они так или иначе берут начало в предметах ведения Российской Федерации или в предметах совместного ведения [1, с. 73]. Собственные предметы ведения субъектов Федерации устанавливаются Конституцией РФ по «остаточному принципу». Этот же «остаточный принцип» действует и при определении круга полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения. Как указывается в ст. 73 Конституции РФ, «вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти».

Управление и распоряжение собственностью субъекта Российской Федерации находится в ведении субъекта и включает в себя законодательные, исполнительные и контрольные полномочия. Возникает вопрос, в каких пределах субъект Российской Федерации вправе регулировать эти отношения, т. е. устанавливать порядок управления и распоряжения собственностью субъекта Федерации?

Управление и распоряжение публичной собственностью представляет собой властную, административную деятельность и регулируется административным законодательством. Установление порядка управления и распоряжения государственной собственностью включает в себя в том числе определение компетенции органов государственной власти в данной сфере отношений, процедуру, формы, способы, условия управления и распоряжения публичной собственностью. В соответствии с Конституцией РФ административное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (п. «к» ч. 2 ст. 72) [2]. По вопросам, отнесенным к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, издаются федеральные законы, определяющие основы (общие принципы) правового регулирования, включая принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Отношения в сфере отчуждения государственного и муниципального имущества в собственность физических и юридических лиц регулируются Федеральным законом от 21 декабря 2001 г. «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее – Закон о приватизации) [8].

Рассматривая полномочия федерального законодателя в сфере приватизационных отношений, Конституционный Суд РФ в определении по делу о проверке конституционности пунктов 4.9 и 4.10 Основных положений государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года указал: «...в процессе разграничения государственной собственности субъекты Российской Федерации и муниципальные образования становятся собственниками и в силу этого вправе сами определять, какие объекты подлежат приватизации. Федеральные законы о приватизации государственного и муниципального имущества могут устанавливать ее процедуру, формы и способы, но не перечень подлежащих приватизации объектов собственности» [10].

Следуя логике Конституционного Суда, установление порядка управления и распоряжения государственной собственностью субъекта Российской Федерации является предметом исключительного ведения последнего только в части определения перечня объектов, подлежащих управлению и распоряжению, в остальной части является предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

До принятия федеральных законов по предметам совместного ведения, а также по вопросам совместного ведения, не урегулированным федеральными законами, субъекты Российской Федерации вправе принимать по этим вопросам собственные законодательные акты, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам [7].

Наличие федерального законодательства, которым регулируются отношения по отчуждению государственного и муниципального имущества, исключает для законодательного органа субъекта Российской Федерации, и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Федерации установление собственного регулирования в противоречие с федеральным. Такой запрет вытекает из ст. 15 (ч. 2) и 76 (ч. 1, 2 и 5) Конституции РФ. Принятые вопреки данному запрету, т. е. с нарушением компетенции, акты субъектов Российской Федерации применению не подлежат [11].

Отсутствие нормы в федеральном законе, регулирующей те или иные отношения по предмету совместного ведения, позволяет законодательным органам субъектов Российской Федерации осуществлять собственное правовое регулирование, которое не всегда соответствует основам конституционного строя: единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. К примеру, установление порядка управления и распоряжения собственностью субъекта Российской Федерации включает в себя также установление порядка распоряжения имуществом, закрепленным на праве хозяйственного ведения за государственными унитарными предприятиями субъектов Федерации. Поскольку ни Законом о приватизации, ни Федеральным законом от 14 ноября 2002 г. «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» [4], ни Федеральным законом от 26 июля 2006 г. «О защите конкуренции» [5] не урегулированы способы и формы отчуждения государственного имущества: прямая продажа или торги, субъекты Российской Федерации, реализуя свои полномочия в сфере установления порядка управления и распоряжения собственностью субъекта Российской Федерации, принимают закон, в соответствии с которым, для отчуждения унитарным предприятием недвижимого имущества необходимо лишь согласие соответствующих органов власти.

Согласительная процедура при прямой продаже позволяет власти по собственному усмотрению определять покупателя государственного имущества, что создает возможность для злоупотреблений, порождает коррупцию, противоречивую правоприменительную практику и не отвечает принципу равенства граждан перед законом и судом (ст. 19, ч. 1 и 2 Конституции РФ) [11]. Между тем сделки по продаже *федерального* имущества, закрепленного на праве хозяйственного ведения за *федеральными* государственными

унитарными предприятиями, осуществляются путем продажи имущества на аукционе [9]. Следует вывод, что в данной сфере отсутствует общедифференциальное единство, налицо пробел законодательства Российской Федерации.

Считаем, что такая норма, как установление способа отчуждения государственного недвижимого имущества, закрепленного на праве хозяйственного ведения за государственными и муниципальными унитарными предприятиями, должна быть предусмотрена только федеральным законом. В соответствии с Концепцией управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации, одним из принципов государственной политики приватизации является установление единых на всей территории Российской Федерации нормативной правовой базы, режима и методов регулирования процессов приватизации [6].

Наиболее подверженными коррупционным действиям остаются сферы бюджетных и земельных отношений, а также область использования государственной и муниципальной собственности. В связи с этим руководителям органов государственной власти субъектов Федерации рекомендовано было активизировать все имеющиеся в их распоряжении возможности, чтобы в скорейшем времени принять региональные антикоррупционные законы и программы, а также проверить уже существующие правовые акты на коррупционную составляющую. Это позволит убрать имеющиеся в них альтернативные нормы, которыми активно пользуются нечистые на руку чиновники. Идею антикоррупционной экспертизы содержит Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах, одобренная распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р [3]. Одним из направлений реформы является внедрение практики антикоррупционной экспертизы законопроектов, иных нормативных правовых актов (экспертизы на коррупциогенность). В Концепции зафиксировано, что в рамках мероприятий по внедрению экспертизы нормативных правовых актов на коррупциогенность будут разработаны методики первичной и специализированной (предметной) экспертизы действующих нормативных правовых актов и вносимых проек-

тов. Поскольку сфера управления и распоряжения публичной собственностью находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, то для реализации поставленной цели необходимо для начала устранить пробелы в федеральном законодательстве. Таким образом, можно сделать следующие выводы.

1. Наиболее подверженной коррупционным действиям остается сфера управления и распоряжения публичной собственностью.

2. Установление порядка управления и распоряжения государственной собственностью субъекта Российской Федерации яв-

ляется предметом исключительного ведения последнего только в части определения перечня объектов, подлежащих управлению и распоряжению, в остальной части является предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

3. В целях снижения возможности принятия коррупциогенных нормативных правовых актов в субъектах Российской Федерации необходимо для начала устранить пробелы в федеральном законодательстве по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, в том числе в сфере управления и распоряжения публичной собственностью.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гриценко Е. Разграничение и передача полномочий в системе публично-властных отношений // Сравнительное конституционное обозрение. — 2009. — № 2.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Рос. газ. — 2009. — 21 янв.
3. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах : одобрена распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р // СЗ РФ. — 2005. — № 46, ст. 4720.
4. О государственных и муниципальных унитарных предприятиях : Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ // СЗ РФ. — 2002. — № 48, ст. 4746.
5. О защите конкуренции : Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ // СЗ РФ. — 2006. — № 31, ч. 1, ст. 3434.
6. О Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 9 сентября 1999 г. № 1024 // СЗ РФ. — 1999. — № 39, ст. 4626.
7. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // СЗ РФ. — 1999. — № 42, ст. 5005 (п. «ж» ч. 2 ст. 5).
8. О приватизации государственного и муниципального имущества : Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ // СЗ РФ. — 2002. — № 4, ст. 251.
9. О реализации федеральными органами исполнительной власти полномочий по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия : постановление Правительства РФ от 6 июня 2003 г. № 333 // СЗ РФ. — 2003. — № 24, ст. 2327.
10. По делу о проверке конституционности пунктов 4.9 и 4.10 Основных положений государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 22 июля 1994 года № 1535 «Об Основных положениях государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года» : определение Конституционного Суда РФ от 15 июня 1999 г. № 64-О // СЗ РФ. — 1999. — № 25, ст. 3169.
11. По делу о проверке конституционности части второй статьи 16 Закона города Москвы «Об основах платного землепользования в городе Москве» в связи с жалобой гражданки Т.В. Близинской : постановление Конституционного Суда РФ от 13 декабря 2001 г. № 16-П // СЗ РФ. — 2001. — № 52, ч. 2, ст. 5014.

BIBLIOGRAPHY (TRANSLITERATED)

1. Gritsenko E. Razgranichenie i peredacha polnomochiy v sisteme publichno-vlastnykh otnosheniy // Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie. — 2009. — № 2.
2. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12 dekabrya 1993 g.) // Ros. gaz. — 2009. — 21 Jan.
3. Kontseptsiya administrativnoy reformy v Rossiyskoy Federatsii v 2006–2010 godakh : odobrena rasporyazheniem Pravitel'stva RF ot 25 oktyabrya 2005 g. № 1789-r // SZ RF. — 2005. — № 46, st. 4720.

4. О государственных и муниципальных unitарных предприятиях : Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-FZ // SZ RF. – 2002. – № 48, ст. 4746.
5. О заштите конкурентности : Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-FZ // SZ RF. – 2006. – № 31, ч. 1, ст. 3434.
6. О Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации : постановление Правительств РФ от 9 сентября 1999 г. № 1024 // SZ RF. – 1999. – № 39, ст. 4626.
7. Об основных принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-FZ // SZ RF. – 1999. – № 42, ст. 5005 (п. «zh» ч. 2 ст. 5).
8. О приватизации государственного и муниципального имущества : Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-FZ // SZ RF. – 2002. – № 4, ст. 251.
9. О реализации федеральными органами исполнительной власти полномочий по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного unitарного предприятия : постановление Правительств РФ от 6 июня 2003 г. № 333 // SZ RF. – 2003. – № 24, ст. 2327.
10. По делу о проверке конституционности пунктов 4.9 и 4.10 Основных положений государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 22 июля 1994 года № 1535 «Об основных положениях государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года» : определение Конституционного Суда РФ от 15 июня 1999 г. № 64-О // SZ RF. – 1999. – № 25, ст. 3169.
11. По делу о проверке конституционности части второй статьи 16 Закона города Москвы «Об основах платного землепользования в городе Москве» в связи с жалобой гражданки Т.В. Близиной : постановление Конституционного Суда РФ от 13 декабря 2001 г. № 16-П // SZ RF. – 2001. – № 52, ч. 2, ст. 5014.

Информация об авторе

Дылгыржапова Долгор Мункожаргаловна (Иркутск) – аспирант кафедры предпринимательского и финансового права. ГОУ ВПО «Байкальский государственный университет экономики и права» (664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, тел. (3952) 21-18-15, e-mail: dolgora@mail.ru)

Information about the author

Dilgirzhapova, Dolgor Munkozhargalovna (Irkutsk) – Ph.D. student, Chair of Entrepreneurial and Financial Law. Baikal National University of Economics and Law (11, Lenin str., Irkutsk, 664003, phone (3952) 211-815, e-mail: dolgora@mail.ru)