

УДК – 342  
ББК – 67

**ГДЛЯНА.Т.,**  
заместитель руководителя Департамента  
городского имущества города Москвы  
e-mail: mado77701@mail.ru

12.00.14 – административное право, финансовое право, информационное право

## ОБ УПРАВЛЕНИИ ИМУЩЕСТВОМ В ГОРОДЕ МОСКВЕ

**Аннотация.** Процесс «разграничения» собственности не завершен, что препятствует эффективному управлению имуществом. Следовательно, необходимо развитие правоприменительной и, прежде всего, судебной практики, которая в состоянии «недоурегулированности» отношений в сфере «разграничения» собственности обеспечила бы возможность органам власти выполнять свои функции.

**Ключевые слова:** управление, суд, собственность, имущество, эффективность, государство, право, гражданское право, казна, объект, субъект, Москва, лицо, вещь, земля, земельный участок, права, закон, законодательство, отношения, договор, недвижимость, власть, орган, разграничение.

**GDLYANA.T.,**  
deputy head of Department  
of city property city of Moscow

## ABOUT CONTROL OF PROPERTY IN THE CITY OF MOSCOW

**Summary.** Process of «demarcation» of property isn't complete that hinders with effective management of property. Therefore, development law-enforcement and, first of all, jurisprudence which being able «nedouregulirovannost» of the relations in the sphere of «demarcation» of property would provide an opportunity to authorities to perform the functions is necessary.

**Keywords:** control, court, property, property, efficiency, state, right, civil law, treasury, object, subject, Moscow, person, thing, earth, land plot, rights, law, legislation, relations, contract, real estate, power, organ, demarcation.

**И**зучение цивилистической категории «управление имуществом» в отношении такого субъекта гражданского права, как город Москва (ст. 124 ГК РФ), предполагает обращение к вопросу о так называемом разграничении собственности, в том числе федеральной и региональной, государственной и муниципальной, который не нашел, по мнению ряда авторов, отражения в действующем законодательстве.

Действительно, законодатель зачастую фиксирует именно такое, «незавершенное», состояние в регулировании общественных отношений [2].

Имеют место подобные нормы в законодательстве города Москвы; так, Закон г. Москвы от 19 декабря 2007 г. № 48 (ред. от 23.11.2016) «О землепользовании в городе Москве» содержит, например, ст. 5 («Земельные участки, не подлежащие отчуждению из собственности города Москвы и государственной собственности до ее разграничения»), в которой указано, что «земельные участки не подлежат отчуждению из собственности города Москвы в случаях, предусмотренных федеральным законодательством. На землях, распоряжение которыми осуществляется органами исполнительной власти города Моск-

вы, соответствующий уполномоченный орган исполнительной власти города Москвы... формирует земельные участки, не подлежащие отчуждению из государственной собственности, и обращается с заявлением о проведении их государственного кадастрового учета в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в сфере проведения государственного кадастрового учета...» [4].

Как пишет Е.В. Моисеева, термин «разграничение государственной собственности» широко используется в законодательстве, однако явление, для обозначения которого он предназначен, юридической наукой не изучалось и до настоящего времени во многом остается «вещью в себе». Между тем данное понятие представляет собой сложное правовое явление, требующее дополнительного рассмотрения» [7]. По ее мнению, «одним из первых определение понятия «разграничение» применительно к государственной собственности попытался дать Конституционный Суд Российской Федерации» [7].

Действительно, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 10 сентября 1993 г. № 15-П исследовался вопрос о «конституционном праве субъектов Российской Федерации решать вопросы, отнесенные к сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, сообща с федеральными органами. Речь идет о таком предмете совместного ведения, как разграничение государственной собственности на территории края, области, под которым имеется в виду, прежде всего, законодательное и иное нормативно-правовое регулирование порядка отнесения объектов государственной собственности к тем или иным уровням (видам) этой собственности – федеральной, собственности республик, других субъектов Российской Федерации, за исключением тех объектов, которые в соответствии с частью второй статьи 11.1 Конституции Российской Федерации относятся исключительно к федеральной собственности» [10].

Некоторые авторы полагают, что в этом случае «непонятно, что следует понимать под «отнесением объектов». Как соотно-

сятся понятия «разграничение собственности», «отнесение объектов», «передача имущества» и «отчуждение вещи»? Исходя из данного определения процесс разграничения государственной собственности рассматривается не в качестве объекта правового регулирования, а в качестве правового регулирования как такового. Кроме того, такое определение понятия «разграничение» не позволяет выделить его признаки и определить правовую природу» [7].

Однако Конституционный Суд России не может подменять законодателя, и его задача и в 1993 г., и, как мы обоснуем в дальнейшем, на современном этапе, состояла в проверке Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 (ред. от 24.12.1993) «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» [9].

В частности, это Постановление устанавливает, что ряд конкретных объектов государственной собственности, «независимо от того, на чьем балансе они находятся, и от ведомственной подчиненности предприятий, относятся к федеральной собственности. Отдельные объекты из их числа могут передаваться в государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга. Независимо от передачи этих объектов в собственность указанных национально-государственных, национально- и административно-территориальных образований, административное управление ими до момента приватизации осуществляется Правительством Российской Федерации» [9]. Указывается также, что объекты государственной собственности, «независимо от того, на чьем балансе они находятся, и от ведомственной подчиненности предприятий, передаются в государственную собственность республик в составе Российс-

кой Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга на основании предложений их Верховных Советов, Советов народных депутатов» [9].

Этот документ не утратил свой юридической силы и не содержит «неопределенных положений», что неоднократно подчеркивалось Конституционным Судом России. Так, например, в Определении этого Суда от 26 мая 2016 г. № 1045-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Радченко Виталия Анатольевича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 приложения 3 к Постановлению Верховного Совета Российской Федерации «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» установлено, что «само по себе оспариваемое положение, относящее к муниципальной собственности при разграничении в 1991 году государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность жилищный и нежилой фонд, находящийся в управлении исполнительных органов местных Советов народных депутатов (местной администрации), не содержит какой-либо неопределенности и не может рассматриваться как нарушающее конституционные права и свободы заявителя, указанные в жалобе» [8].

В целом можно утверждать, что действующая в настоящее время модель правового регулирования разграничения собственности, во многом предопределяющая и специфику управления этой собственностью (и, в целом, имуществом), в основном базируется на принятом более четверти века назад Постановлении Верховного Совета Российской Федерации, юридическая сила которого и отсутствие «неопределенности» в части конкретизации анализируемых процессов неоднократно подчеркивалась Конституционным

Судом России. Очевидно, что такая ситуация, в том числе, в силу имманентно присущего отношениям, регулируемым гражданским правом, динамизма, не может исключать довольно широких компетенционных полномочий в части правового регулирования управления собственностью как федеральных органов власти, так и органов власти субъектов Российской Федерации (города Москвы).

Безусловно, большое значение в анализируемом сегменте правового регулирования имеет Основной Закон г. Москвы от 28 июня 1995 г. (ред. от 02.07.2014) – Устав города Москвы. В нем, в частности, установлено, что «разграничение государственной собственности на федеральную собственность и собственность города Москвы находится в совместном ведении Российской Федерации и города Москвы» [3]. Определено также, что отнесение государственного имущества к собственности города Москвы осуществляется в соответствии с федеральным законодательством и договором между Российской Федерацией и городом Москвой. Перечень объектов собственности Российской Федерации на территории города Москвы составляется и изменяется совместно Правительством Российской Федерации и Правительством Москвы на основании Закона Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации», иных федеральных законов и нормативных правовых актов Российской Федерации.

Однако юридическую силу сохраняет и Федеративный договор от 31 марта 1992 г. «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации» [13]. Его положения носят довольно декларативный характер.

Если вновь обратиться к Уставу города Москвы, то можно обнаружить положения, согласно которым «споры по разграничению государственной собственности города Москвы и Российской Федерации разрешаются в порядке, установленном федеральным законодательством» [3]. Таким

образом, нельзя не отметить, что в сфере гражданских *отношений* при разрешении конкретных *казусов* важную роль играют акты судебной власти. Например, Московский городской суд сформировал следующую правовую позицию: *орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации – Правительство Москвы – вправе принимать меры защиты прав на земельные участки, находящиеся в собственности города Москвы, и земельные участки, находящиеся на территории города Москвы, государственная собственность на которые не разграничена, в том числе, посредством сноса самовольных построек* [12].

«Логика суда состоит в том, – пишет З.К. Кондратенко, – что собственник *имущества*, обладающий правом владения, пользования и распоряжения своим *имуществом*, может требовать устранения всяких нарушений его *права*. В то же время перечень способов защиты гражданских *прав* является открытым (ст. 12), а ст. 222 ГК РФ в качестве одного из способов защиты *права* предусматривает снос самовольных построек. Кроме того, суд отмечает, что решение о сносе самовольной постройки может приниматься актом Правительства Москвы, так как ни федеральным, ни региональным *законодательством* не предусмотрены особые требования к форме решения о сносе самовольной постройки» [5, с. 14–17]. Апелляционным определением Верховного Суда Российской Федерации от 29 апреля 2016 г. № 5-АПГ16-12 анализируемое решение оставлено без изменения [1].

Заметим, что Правительство Москвы использует все возможности для организации эффективного *управления имуществом*, в том числе, в условиях незавершенности процесса «разграничения» *собственности* [11]. Такая деятельность, по мнению автора статьи, способствует реализации на практике многих теоретических разработок *гражданского права*, в числе которых можно выделить так называемую управленческую концепцию *собственности* [6, с. 8–10], и в целом способствует достижению целей гражданско-правового регулирования, обеспечивает не

только частные, но и публичные интересы [14, с. 11, 12].

Итак, сформировавшаяся в настоящее время модель правового *регулирования «разграничения» собственности*, предопределяющая специфику *управления* этой *собственностью* и, в целом, *имуществом*, во многом базируется на принятых в период становления российского *права* фактически уже «исторических» документах (Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991, Федеративный договор от 31 марта 1992 г.), юридическая сила которых, как и отсутствие «неопределенности» положений первого из документов в части конкретизации выше указанных процессов, подчеркивалась Конституционным Судом России. Кроме того, процесс «разграничения» *собственности* не завершен, что подтверждают акты федерального (например, Бюджетный кодекс России) и регионального *законодательства* (в частности, Закон г. Москвы от 19 декабря 2007 г. № 48 «О землепользовании в городе Москве» в ред. от 23.11.2016); этот фактор препятствует эффективному *управлению имуществом*. Следовательно, необходимо развитие правоприменительной и, прежде всего, судебной практики, которая в состоянии «недоурегулированности» *отношений* в сфере «разграничения» *собственности* обеспечила бы возможность *органам власти* выполнять свои функции; ориентиром в этом сложном процессе могут стать, например, акты Московского городского суда, который сформировал следующую правовую позицию: *орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации – Правительство Москвы – вправе принимать меры защиты прав даже на то имущество, государственная собственность на которое не разграничена*.

#### Список литературы:

[1] Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 29 апреля 2016 г. № 5-АПГ16-12 «Об оставлении без изменения решения Московского городского суда от 24.12.2015, которым было отказано в признании недействующим постановления Правительства Москвы от 08.12.2015 № 829-ПП

«О мерах по обеспечению сноса самовольных построек на отдельных территориях города Москвы» // СПС «КонсультантПлюс».

[2] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Российская газета. 12.08.1998. № 153, 154.

[3] Закон г. Москвы от 28 июня 1995 г. (ред. от 02.07.2014) «Устав города Москвы» // Ведомости Московской Думы. 1995. № 4.

[4] Закон г. Москвы от 19 декабря 2007 г. № 48 (ред. от 23.11.2016) «О землепользовании в городе Москве» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 25.12.2007. № 71.

[5] *Кондратенко З.К.* К вопросу об условиях принятия решения о сносе самовольной постройки органами местного самоуправления // Юрист. 2016. № 16.

[6] *Куликова А.А.* Казенное предприятие как правовая форма реализации государственной и муниципальной собственности в Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. Р-н/Д, 2014.

[7] *Моисеева Е.В.* Участие публично-правовых образований в гражданских правоотношениях по разграничению публичной собственности // Российский судья. 2006. № 8.

[8] Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 26 мая 2016 г. № 1045-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Радченко Виталия Анатольевича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 приложения 3 к Постановлению Верховного Совета Российской Федерации «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» // СПС «КонсультантПлюс».

[9] Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 (ред. от 24.12.1993) «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» // Российская газета. 11.01.1992. № 8.

[10] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 сентября 1993 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 15 августа 1992 года «Об организации управления электроэнергетическим комплексом Российской Федерации в условиях приватизации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1994. № 4, 5.

[11] Постановление Правительства Москвы от 12 апреля 2011 г. № 119-ПП (ред. от 01.09.2015) «О предоставлении земельных участков в городе Москве с проведением процедуры торгов» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 13.11.2012. № 63.

[12] Решение Московского городского суда от 24 декабря 2015 г. по делу № 3а-907/2015 «Об отказе в удовлетворении административных исковых заявлений о признании недействующим Постановления Правительства Москвы от 8 декабря 2015 г. № 829-ПП «О мерах по обеспечению сноса самовольных построек на отдельных территориях города Москвы», о признании недействующими отдельных положений приложения 2 к Постановлению Правительства Москвы от 8 декабря 2015 № 829-ПП «О мерах по обеспечению сноса самовольных построек на отдельных территориях города Москвы» // <http://base.consultant.ru>.

[13] Федеративный договор от 31 марта 1992 г. «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации» // Федеративный договор: Документы. Комментарий. М., 1994.

[14] *Яценко Т.С.* Гражданско-правовая охрана публичных интересов: Дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2016.

### Spisok literatury:

[1] *Apellyacionnoe opredelenie Verhovnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 29 aprelya 2016 g. № 5-APG16-12 «Ob ostavlenii bez izmeneniya resheniya Moskovskogo gorodskogo suda ot 24.12.2015, kotory'm by'lo otkazano v priznanii nedejstvuyushhim postanovleniya Pravitel'stva Moskvu' ot 08.12.2015 № 829-PP «O merax po obespecheniyu snosa samovol'ny'x postroek na otdel'ny'x territoriyax goroda Moskvu'» // SPS «Konsul'tantPlyus».*

[2] *Byudzhethny'j kodeks Rossijskoj Federacii ot 31 iyulya 1998 g. № 145-FZ (red. ot 28.12.2016)*

// Rossijskaya gazeta. 12.08.1998. № 153, 154.

[3] Zakon g. Moskvy' ot 28 iyunya 1995 g. (red. ot 02.07.2014) «Ustav goroda Moskvy'» // Vedomosti Moskovskoj Dumy'. 1995. № 4.

[4] Zakon g. Moskvy' ot 19 dekabrya 2007 g. № 48 (red. ot 23.11.2016) «O zemlepol'zovanii v gorode Moskve» // Vestnik Me'ra i Pravitel'stva Moskvy'. 25.12.2007. № 71.

[5] Kondratenko Z.K. K voprosu ob usloviyax prinyatiya resheniya o snose samovol'noj postrojki organami mestnogo samoupravleniya // Yurist. 2016. № 16.

[6] Kulikova A.A. Kazennoe predpriyatie kak pravovaya forma realizacii gosudarstvennoj i municipal'noj sobstvennosti v Rossijskoj Federacii: Diss. ... kand. jurid. nauk. R-n/D, 2014.

[7] Moiseeva E.V. Uchastie publicjno-pravovy'x obrazovanij v grazhdanskix pravotnosheniyax po razgranicheniyu publichnoj sobstvennosti // Rossijskij sud'ya. 2006. № 8.

[8] Opredelenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 26 maya 2016 g. № 1045-O «Ob otkaze v prinyatii k rassmotreniyu zhaloby' grazhdanina Radchenko Vitaliya Anatol'evicha na narushenie ego konstitucionny'x prav punktom 1 prilozheniya 3 k Postanovleniyu Verxovnogo Soveta Rossijskoj Federacii «O razgranichenii gosudarstvennoj sobstvennosti v Rossijskoj Federacii na federal'nuyu sobstvennost', gosudarstvennuyu sobstvennost' respublik v sostave Rossijskoj Federacii, kraev, oblastej, avtonomnoj oblasti, avtonomny'x okrugov, gorodov Moskvy' i Sankt-Peterburga i municipal'nuyu sobstvennost'» // SPS «Konsul'tantPlyus».

[9] Postanovlenie Verxovnogo Soveta Rossijskoj Federacii ot 27 dekabrya 1991 g. № 3020-1 (red. ot 24.12.1993) «O razgranichenii gosudarstvennoj sobstvennosti v Rossijskoj Federacii na federal'nuyu sobstvennost', gosudarstvennuyu sobstvennost' respublik v sostave Rossijskoj Federacii, kraev, oblastej, avtonomnoj oblasti, avtonomny'x okrugov,

gorodov Moskvy' i Sankt-Peterburga i municipal'nuyu sobstvennost'» // Rossijskaya gazeta. 11.01.1992. № 8.

[10] Postanovlenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 10 sentyabrya 1993 g. № 15-P «Po delu o proverke konstitucionnosti Ukaza Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 15 avgusta 1992 goda «Ob organizacii upravleniya e'lektroe'nergeticheskim kompleksom Rossijskoj Federacii v usloviyax privatizacii» // Vestnik Konstitucionnogo Suda RF. 1994. № 4, 5.

[11] Postanovlenie Pravitel'stva Moskvy' ot 12 aprelya 2011 g. № 119-PP (red. ot 01.09.2015) «O predostavlenii zemel'ny'x uchastkov v gorode Moskve s provedeniem procedury' trgov» // Vestnik Me'ra i Pravitel'stva Moskvy'. 13.11.2012. № 63.

[12] Reshenie Moskovskogo gorodskogo suda ot 24 dekabrya 2015 g. po delu № 3a-907/2015 «Ob otkaze v udovletvorenii administrativny'x iskovy'x zayavlenij o priznanii nedejstvuyushhim Postanovleniya Pravitel'stva Moskvy' ot 8 dekabrya 2015 g. № 829-PP «O merax po obespecheniyu snosa samovol'ny'x postroek na otdel'ny'x territoriyax goroda Moskvy'», o priznanii nedejstvuyushhimi otdel'ny'x polozhenij prilozheniya 2 k Postanovleniyu Pravitel'stva Moskvy' ot 8 dekabrya 2015 № 829-PP «O merax po obespecheniyu snosa samovol'ny'x postroek na otdel'ny'x territoriyax goroda Moskvy'» // <http://base.consultant.ru>.

[13] Federativny'j dogovor ot 31 marta 1992 g. «O razgranichenii predmetov vedeniya i polnomochij mezhdru federal'ny'mi organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami vlasti kraev, oblastej, gorodov Moskvy' i Sankt-Peterburga Rossijskoj Federacii» // Federativny'j dogovor: Dokumenty'. Kommentarij. M., 1994.

[14] Yacenko T.S. Grazhdansko-pravovaya oxrana publichny'x interesov: Diss. ... dokt. jurid. nauk. M., 2016.

