

Проблемы управления публичным имуществом в Российской Федерации

Шульженко С. И.

Межрегиональное территориальное управление Росимущества в г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области; S.Szulzhenko@rosim.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассмотрены актуальные проблемы управления публичным (прежде всего, федеральным) имуществом и сформулированы пути к решению имеющихся пробелов в правовом регулировании.

Отмечена несогласованность норм бюджетного законодательства и законодательства об управлении государственной собственностью. Отношения по управлению публичным имуществом рассматриваются как составная часть финансовых правоотношений, в которых субъекты управления публичным имуществом одновременно являются участниками бюджетного процесса. Публичное имущество по правовому режиму приравнивается к средствам бюджета. Показана неразрывная связь отношений по планированию использования публичного имущества и бюджетных правоотношений. Предлагается нормы по управлению публичным имуществом сосредоточить в Бюджетном кодексе, за исключением норм, регулирующих порядок совершения сделок по отчуждению имущества из публичной собственности. Отдельное внимание уделяется проблемам имущества казны и права оперативного управления. Автор рекомендует отказаться от категории оперативного управления как вещного права по гражданскому законодательству для казенных учреждений, заменив его понятием управления в рамках полномочий администратора доходов бюджета и распорядителя бюджетных средств, и включить нормы об имуществе казны в Бюджетный кодекс. Предложена классификация объектов публичной собственности. Рассматривается проблема разграничения государственной собственности и оптимизации компетенции органов по управлению публичным имуществом. Сформулированы предложения по внесению изменений в положения о федеральных органах исполнительной власти, в том числе о Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом, в части управления имуществом и распределения имущества между подведомственными организациями. Обращается внимание на необходимость унификации законодательства по управлению публичным имуществом и платежей за пользование публичным имуществом, прежде всего за земельные участки.

Ключевые слова: публичное имущество, бюджетное законодательство, бюджетное планирование, имущество казны, бесхозяйное имущество, право оперативного управления, классификация объектов публичной собственности, разграничение государственной собственности, перераспределение имущества, Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество), Межрегиональное территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом в городе Санкт-Петербурге и Ленинградской области

Problems of Public Property Management in the Russian Federation

Stanislav I. Shulzhenko

Interregional Territorial Department of the Federal Agency for State Property Management in St. Petersburg and the Leningrad Region; S.Szulzhenko@rosim.ru

ABSTRACT

In the article current problems of public (first of all, federal) property management are considered and ways to the solution of the available gaps in legal regulation are formulated.

The inconsistency of standards of the budgetary legislation and legislation on management of state ownership is noted. The relations on of public property management are considered as

a component of financial legal relationship in which subjects of public property management at the same time are participants of the budgetary process. The public property on a legal regime is equated to budget funds. Indissoluble communication of the relations on planning of use of public property and the budgetary legal relationship is shown. It is offered to concentrate norms on public property management in the Budgetary code, except for the norms regulating a transactions order on alienation of property from public property. Special attention is paid to problems of property of treasury and the right of operational management. The author recommends to refuse category of operational management as real right by the civil legislation for state institutions, having replaced it with a concept of management within powers of the administrator of budget revenues and the manager of budgetary funds and to include norms on property of treasury in the Budgetary code. Classification of objects of public property is offered. The problem of differentiation of state ownership and optimization of competence of bodies for management of public property is considered. Offers on introduction of amendments to regulations on federal executive authorities, including about Federal Agency for State Property Management, regarding property management and distribution of property between the subordinated organizations are formulated. The attention to need of standardization of the legislation on public property management and payments behind use of public property, first for the land plots is paid.

Keywords: public property, the budgetary legislation, budget planning, property of treasury, ownerless property, the right of operational management, classification of objects of public property, differentiation of state ownership, redistribution of property, Federal Agency for State Property Management (Rosimushchestvo), Interregional Territorial Department of Federal Agency for State Property Management in the city of St. Petersburg and the Leningrad Region

Целью настоящей работы является рассмотрение существующих наиболее острых проблем управления публичным и, прежде всего, федеральным, имуществом и предложение путей их решения с учетом осмысления автором своего 15-летнего опыта работы в системе имущественных отношений регионального и федерального уровней.

1. Мы рассматриваем отношения по управлению публичной собственностью как составную часть публичных (административных и финансовых) правоотношений, бюджетного процесса, а его участников — как носителей компетенции по управлению публичной собственностью в широком смысле этого слова.

Мы согласны с теми авторами, которые рассматривают государственные финансы на общих основаниях в рамках управления государственным имуществом.

А. В. Винницкий в работе «Публичная собственность», отмечая, что бюджетный процесс и деятельность по имущественному обеспечению государственных и муниципальных функций двумя параллельными сферами правового регулирования, опосредуемыми различными отраслями российского права — финансовым (бюджетным) и административным, вместе с тем справедливо подчеркивает историческое и генетическое родство неденежного государственного и муниципального имущества и публичных финансов, деятельности по имущественному обеспечению публичных функций и бюджетного процесса, которое проявляется в единстве субъекта права собственности, целевом характере и планоности использования имущества, предназначенного для выполнения функций государства и местного самоуправления. Он справедливо указывает, что бюджетное законодательство отличается несравнимо большей зрелостью, системностью и разработанностью по сравнению с административно-имущественным правом, а потому может стать определенным ориентиром для совершенствования правового регулирования той части «публичного хозяйства», которая относится к неденежному публичному имуществу.

В развитие данного тезиса полагаем необходимым вопросы планирования государственного хозяйства, публичного имущества в его денежной и неденежной части сосредоточить в едином нормативном документе — Бюджетном кодексе Российской Федерации, который, по нашему мнению, должен задавать основы управления публичной собственностью в России. Пришло время специфические

нормы о публичной собственности, в том числе понятие «казны», в настоящее время находящиеся преимущественно в Гражданском кодексе РФ, вернуть в «родную квартиру» публичного права, что никоим образом не отразится на принципе равенства участников гражданского оборота.

Давно и совершенно обоснованно наметилась закономерная тенденция к примату норм бюджетного законодательства над иными нормами административного права при управлении федеральной собственностью: это проявляется и в выстраивании системы бюджетного учета и в общем порядке взыскания дебиторской задолженности, в том числе по дивидендам хозяйственных обществ. В этой связи представляется, что именно Бюджетный кодекс должен наполняться нормами об управлении публичным имуществом, за исключением норм, регламентирующих порядок передачи имущества в аренду и отчуждение имущества из публичной собственности.

А. В. Винницкий прослеживает в следующих направлениях «стыковки» норм административного права о публичной собственности и норм бюджетного права:

- 1) отчуждение и текущее управление государственным и муниципальным имуществом способны приносить доходы, которые относятся к неналоговым доходам федерального, региональных и местных бюджетов в соответствии со ст. 41–42, 51, 57, 62 БК РФ. Такие доходы прогнозируются на стадии составления бюджетов и учитываются при их исполнении;
- 2) значительные бюджетные средства могут направляться на пополнение состава публичного имущества с использованием целого ряда механизмов: государственные и муниципальные закупки, концессионные механизмы, экспроприация объектов собственности, сложные инвестиционно-комбинированные механизмы;
- 3) использование, эксплуатация и содержание отдельных объектов публичной собственности, прежде всего объектов, на базе которых предоставляются государственные и муниципальные услуги, а также публичного имущества общего пользования, требуют бюджетного финансирования (ст. 69.1 БК РФ);
- 4) бюджетному планированию в определенной степени сопутствует планирование в сфере пополнения, отчуждения и использования публичного имущества. Соответствующие плановые акты основываются на прогнозах социально-экономического развития Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований;
- 5) расходование бюджетных средств и использование неденежного публичного имущества, исполнение плановых актов в данных сферах являются предметом финансового контроля со стороны одних и тех же уполномоченных органов: Счетной палаты РФ, Росфиннадзора (в настоящее время — Федеральное казначейство), органов финансового контроля субъектов РФ и муниципалитетов. Более того, институт финансового контроля распространяется на обе смежные сферы отношений.

Именно статус участника бюджетного процесса является общим признаком органов государственной власти, осуществляющих от имени публичного собственника (Российской Федерации и субъектов Российской Федерации) полномочия по управлению публичным имуществом. Именно статус участника бюджетного процесса закладывает основу полномочий любого государственного органа при управлении вверенным ему публичным имуществом.

Основная проблема государственного хозяйства — отрыв полномочий собственника федерального имущества от полномочий участника бюджетного процесса, что приводит к недопустимым, но, к сожалению, повсеместно распространенным случаям необеспечения полномочий финансовыми ресурсами. Считается, что управление имуществом осуществляется в рамках гражданского законодательства, хотя в данном случае речь идет всего лишь об использовании гражданско-правовых форм при обеспечении публичных нужд и интересов.

Государственное имущество, по нашему мнению, всегда было и остается частью системы государственных финансов как его доходная либо расходная часть.

Имущество — общая категория для гражданского и административного (бюджетного) законодательства, которые должны использовать единую терминологию.

Из этого обстоятельства, на наш взгляд, вытекают необходимые реформы законодательства о публичной собственности и субъектов управления публичной собственностью.

В порядке очередности важнейший вопрос — вопрос унификации законодательства о публичной собственности.

2. Отсутствие единой унифицированной нормативной и методологической базы управления публичной собственностью является колоссальной проблемой. Это может быть оправдано в федеративном государстве в отношении различных уровней публичной собственности: федеральной, субъектов Российской Федерации, муниципальной. Однако совершенно необоснованно внутри одной разновидности публичной собственности — федеральной — в отношении одного и того же круга объектов и субъектов. Необходимо единство методологии, вытекающее из Конституции РФ как Основного закона.

Имеет место и отсутствие единства терминологии при управлении публичным (федеральным) имуществом. Нормативные правовые акты используют термины «распоряжение», «отчуждение», при этом «утилизация (списание)» не входит в понятие распоряжение по терминологии нормативных правовых актов, хотя является способом распоряжения.

Единая нормативная база имеется в отношении ряда объектов публичной собственности, таких как земельный фонд, лесной фонд, жилищный фонд, однако даже внутри земельного фонда схожие отношения регулируются по-разному со ссылкой на якобы имеющуюся отраслевую специфику. Такой порядок вещей, на наш взгляд, совершенно не оправдан.

Примеры:

- установление сервитута на земельный участок регулируется по-разному различными нормативными правовыми актами (Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации») в зависимости от того, в границах территории с каким правовым режимом земельный участок расположен;
- передача имущества на другой уровень публичной собственности регулируется по-разному ч. 11 ст. 154 Федерального закона от 22.08.2004 № 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», Федеральным законом от 08.12.2011 № 423-ФЗ «О порядке безвозмездной передачи военного недвижимого 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», главой V.5 Земельного кодекса РФ;
- принятие решения, об отнесении к специализированному жилищному фонду относится к компетенции федеральных органов исполнительной власти в отношении жилых помещений жилищного фонда Российской Федерации, закрепленных

за указанными ФОИВ, а также подведомственными им федеральными государственными учреждениями и федеральными государственными унитарными предприятиями на праве оперативного управления и хозяйственного ведения (постановление Правительства РФ от 25.03.2010 № 179 «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по распоряжению жилыми помещениями жилищного фонда Российской Федерации»). В то же время в отсутствие прямого указания в законе (как, например, ст. 43 Федерального закона от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации») решение по вопросу отнесения жилого помещения, находящегося в оперативном управлении органа государственной власти (например, суд, см. ст. 6, 14 Федерального закона от 08.01.1998 № 7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации»), к специализированному жилищному фонду, принимается Федеральным агентством по управлению государственным имуществом, хотя в Положении о нем данное полномочие не прописано.

3. Мы рассматриваем управление публичным имуществом как имманентно присущую государственному управлению функцию. Управление публичным имуществом выступает материальной (имущественной) основой выполнения иных публичных функций: социальной, политической, экологической, обороны страны, обеспечения безопасности и т. п. И неотделимо от них. В этом смысле, у нас нет органов государственной власти, хотя бы в минимальной степени в отношении закрепленного за ними на праве оперативного управления имущества, не управляющими государственным имуществом. Иной вопрос — вопрос распоряжения государственным имуществом.

С учетом данного обстоятельства представляется, что статус любого федерального органа государственной власти как главного распорядителя средств федерального бюджета, в оперативном управлении которого находится вверенное ему имущество, должен определяться федеральным законом либо в нормативном правовом акте Правительства Российской Федерации, изданном в порядке делегированного законодательства. В таком нормативном акте должны быть отражены полномочия, которые ныне разбросаны по разным федеральным законам в отношении федеральных органов государственной власти или нормативным актам Президента и Правительства Российской Федерации в отношении федеральных органов исполнительной власти.

Так, в настоящее время статут любого федерального органа исполнительной власти, осуществляющего полномочия собственника (учредителя), помимо и в развитие положения о нем, образуют следующие нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, определяющие материальные, институциональные и процессуальные полномочия:

- 1) постановление Правительства РФ от 26.07.2010 № 537 (ред. от 17.12.2014) «О порядке осуществления федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального государственного учреждения» (вместе с «Положением об осуществлении федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального бюджетного учреждения», «Положением об осуществлении федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального казенного учреждения»);
- 2) постановление Правительства РФ от 25.03.2010 № 179 «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по распоряжению жилыми помещениями жилищного фонда Российской Федерации»;
- 3) постановление Правительства РФ от 03.12.2004 № 739 «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия»;

- 4) постановление Правительства РФ от 03.12.2004 № 738 (ред. от 01.11.2012, с изм. от 30.04.2015) «Об управлении находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами («Золотой акции»»);
- 5) постановление Правительства РФ от 14.10.2010 № 834 «Об особенностях списания федерального имущества» (вместе с «Положением об особенностях списания федерального имущества»);
- 6) постановление Правительства РФ от 16.07.2007 № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества».

Мы полагаем, что статут любого федерального органа государственной власти, закрепленный федеральным законом, должен включать полномочия по:

- 1) учету вверенного федерального имущества (в реестре федерального имущества, бюджетном учете, которые должны быть синхронизированы);
- 2) обеспечению содержания, использования, ремонта и вывода из эксплуатации, в том числе списания и утилизации пришедшего в негодность либо утраченного по иным основаниям вверенного имущества;
- 3) отнесению имущества к имуществу со специальным правовым режимом (режимом обращения), например, к особо ценному или специализированному жилищному фонду, и прекращению такого режима в предусмотренных в соответствии с законом случаях;
- 4) осуществлению прав учредителя и собственника подведомственных учреждений и предприятий (в необходимых случаях — по согласованию со специальными федеральными органами исполнительной власти, каковым в настоящее время является Росимущество), в том числе по перераспределению имущества внутри главного распорядителя средств федерального бюджета (распорядителей, получателей, администраторов).

4. Предлагается классификация объектов публичной собственности, исходя из отнесения публичного имущества либо к ограниченному в обороте (изъятому из оборота), либо оборотоспособному. При этом, несмотря на то, что понятие объектов, изъятых из оборота, исключено из Гражданского кодекса РФ, в Земельном кодексе РФ сохранено понятие земельных участков, изъятых из оборота, что нуждается в корректировке.

Необходимо отметить общую проблему — отсутствие надлежащего нормативного закрепления понятия недвижимого имущества и его легального перечня — что позволяет в повседневной действительности относить к недвижимому имуществу вещи, по своей правовой природе недвижимостью не являющиеся, и это непосредственно влияет на состояние государственного хозяйства и процесс управления публичным имуществом. Ситуация выправляется разъяснениями Пленума Верховного Суда РФ.

Цели классификации: 1) определение правового режима; 2) разграничение полномочий между ведомствами, **определение ведомственной принадлежности имущества**, что предполагает своего рода «дорожную карту» по каждому активу, которая определяется целью и историей появления актива в публичной собственности. То есть функция объекта определяет его ведомственную принадлежность.

А. В. Винницким в монографии «Публичная собственность» (разд. 3.4. гл. 2) предложена классификация объектов публичной собственности. Он отмечает, что «именно целевое назначение имущества, отражающее тот или иной публичный интерес, способно снабдить деятельность государственной и муниципальной администрации требуемым вектором и достаточной «энергией для движения». Таким образом, решающее значение имеет «прикрепление» имущества к определенной публичной функции и постановка цели использования, в результате чего появляется динамика

отношений государственной и муниципальной собственности. На основе установленной цели формируется наиболее эффективный для ее достижения правовой механизм использования имущества. Пользуясь предложенным критерием, А. В. Винницкий производит следующее базовое разделение публичного имущества в Российской Федерации:

- 1) публичное имущество общего пользования, к которому относятся объекты государственной и муниципальной собственности, свободно используемые (в установленных рамках) неопределенным кругом лиц без специального разрешения публичной администрации или договора с ней:
 - автомобильные дороги общего пользования;
 - земельные участки и территории общего пользования;
 - лесные участки (в части пребывания граждан в лесах и общего лесопользования);
 - водные объекты общего пользования (в части доступа к водным объектам и использования их для личных и бытовых нужд);
 - объекты животного мира в рамках установленных видов свободного пользования и т. д.;
- 2) публичное имущество, обеспечивающее индивидуальные экономические потребности, — объекты государственной и муниципальной собственности, специально предназначенные для предоставления частным лицам для удовлетворения их экономических потребностей в соответствующем имуществе:
 - объекты государственной и муниципальной собственности, изъятые или ограниченные в обороте в силу особого публичного значения, способные удовлетворять частные экономические потребности за счет ограниченного использования (участки лесного фонда, водные объекты и другие природные ресурсы в рамках специального природопользования и др.);
 - не подлежащая отчуждению имущественная инфраструктура поддержки определенных категорий лиц (нуждающихся, субъектов малого и среднего предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций и т. п.);
 - объекты, временно не обеспечивающие другие государственные и муниципальные функции и потому направленные на удовлетворение экономических потребностей частных лиц и т. д.
- 3) публичное имущество, обеспечивающее предоставление публичных услуг, — находящиеся в государственной и муниципальной собственности объекты социальной инфраструктуры (имущественные комплексы учреждений здравоохранения, образования, науки, культуры, социального обеспечения и т. д.), функционирование и финансирование которых обязаны обеспечить Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования независимо от наличия объектов сопоставимого назначения в частном секторе;
- 4) публичное имущество, обеспечивающее общезначимую экономическую деятельность, — находящиеся в государственной и муниципальной собственности пакеты акций, имущественные комплексы унитарных предприятий и учреждений, объекты, переданные иным подконтрольным публичному образованию организациям, на основе которых осуществляются публично значимые виды деятельности общезначимого значения, не относящиеся к государственным и муниципальным услугам:
 - энергетическая, транспортная, финансовая, информационная и иная инфраструктура;
 - финансовая инфраструктура;
 - объекты оборонной промышленности;
 - ядерный энергопромышленный комплекс;
 - нефтегазовый комплекс и т. д.;

5) публичное имущество, обеспечивающее иную публично значимую деятельность (имущество военного назначения, государственные материальные резервы, публичное имущество «аппаратного» назначения и т. д.).

Более емкая классификация, отражающая правовой режим публичного имущества, давалась в свое время выдающимся русским цивилистом Л. А. Кассо в работе «Русское поземельное право» (п. 27 Раздела D главы II «Государственные имущества»), который подразделял государственное имущество на:

- 1) участки, призванные давать государственной казне известный денежный доход и называемые казенными в тесном смысле слова;
- 2) участки и строения, необходимые для достижения государственных целей, каковы здания присутственных мест, крепости, арсеналы и т. д., т. е. объекты, изъятые из оборота, пока они исполняют свое назначение;
- 3) те части территории, которые не служат специальным целям государственного управления, а находятся в общем для всех пользовании для передвижения и сообщения, как дороги, речные пути, мосты, морские берега.

В этой классификации четко прослеживается деление публичного имущества на доходную и затратную части.

Дальнейшая классификация может производиться внутри этих базовых делений по видам: недвижимое/движимое, в том числе акции (доли) в уставных капиталах; нежилое (с разновидностями: административное, учебное и т. д.) / жилое (жилищный фонд социального использования, специализированный жилищный фонд); относящееся к объектам культурного наследия /не относящееся либо шире — по характеру ограничений в обороте.

Эта классификация в целом соответствует установленным нормативно в ч. 11 ст. 154 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ категориям имущества, которое может находиться в федеральной собственности. Так, в федеральной собственности может находиться:

- имущество, необходимое для обеспечения осуществления федеральными органами государственной власти полномочий в рамках их компетенции, установленной Конституцией Российской Федерации, а также нормативными правовыми актами Российской Федерации, определяющими статус этих органов, в том числе имущество федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений, отнесенных решениями Правительства Российской Федерации к предприятиям и учреждениям, подведомственным федеральным органам исполнительной власти;
- имущество, необходимое для обеспечения стратегических интересов Российской Федерации в области обороны и безопасности государства, защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации, в соответствии с перечнем, утверждаемым Президентом Российской Федерации по представлению Правительства Российской Федерации;
- имущество, необходимое для обеспечения деятельности федеральных органов государственной власти, государственных служащих Российской Федерации, работников федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений, включая нежилые помещения для размещения указанных органов, предприятий и учреждений.

5. Одной из главных проблем публичной собственности является проблема имущества казны и его использования.

Согласно абз. 2 п. 4 ст. 214 ГК РФ, средства соответствующего бюджета и иное государственное имущество, *не закрепленное* за государственными предприятиями и учреждениями, составляют государственную казну Российской Федерации, казну республики в составе Российской Федерации, казну края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа.

Как следует из п. 1. ст. 126 ГК РФ Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование отвечают по своим обязательствам принадлежащим им на праве собственности имуществом, *кроме имущества, которое закреплено за созданными ими юридическими лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, а также имущества, которое может находиться только в государственной или муниципальной собственности.*

В повседневной действительности имущество казны, не переданное в пользование — это имущество, за которое никто не отвечает и не хочет отвечать, ибо нынешние финансовые возможности государства не позволяют обеспечить содержание всех без исключения объектов публичной собственности, в том числе и неликвидных и находящихся в аварийном состоянии.

Вместе с тем после реформ субъектов бюджетной сферы (бюджетных учреждений, появления казенных учреждений) в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации правовой режим (порядок выделения и использования бюджетных средств на содержание) имущества казны и имущества казенных учреждений унифицирован.

А это, на наш взгляд, означает, что место нормам об имуществе казны не в Гражданском кодексе РФ, а в Бюджетном кодексе РФ, со всеми вытекающими отсюда последствиями. К тому же порядка обращения взыскания на казенное неденежное имущество действующим законодательством не предусмотрено.

Указанное обстоятельство о единстве правового режима казенного имущества и имущества, закрепленного на праве оперативного управления за казенными учреждениями, отмечается и в судебной практике.

Так, Межрегиональным территориальным управлением Федерального агентства по управлению государственным имуществом в городе Санкт-Петербурге и Ленинградской области в рамках дел № А56-31319/2016, А56-25752/2017, А56-40899/2017 обеспечено формирование в 2017 г. единообразной судебной практики по искам правообладателей федерального имущества по недопущению понуждения Росимущества и его территориальных органов принимать в казну Российской Федерации объекты недвижимости, находящиеся в неудовлетворительном состоянии, на содержание и обслуживание которых не выделяется финансирование из федерального бюджета.

При этом суды руководствовались следующим: «В соответствии со статьей 123.21 ГК РФ учреждением признается унитарная некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера. Государственное или муниципальное учреждение может быть казенным, бюджетным или автономным учреждением. По смыслу п. 1 ст. 123.21 ГК РФ права учреждения на имущество, закрепленное за ним собственником, а также на имущество, приобретенное учреждением, определяются в соответствии со статьей 296 ГК РФ.

Суд кассационной инстанции признает ошибочными ссылки судов на ст. 236 ГК РФ, поскольку *указанная норма регулирует отношения прекращения права собственности и прямого указания на возможность прекращения права оперативного управления в связи с отказом от него казенного учреждения не содержит.* Инспекция не указала правовой акт, который в силу п. 3 ст. 299 ГК РФ является основанием для прекращения права оперативного управления. В материалах дела не имеется доказательств того, что владение и пользование спорным имуществом (частью нежилого здания) противоречит целям деятельности Инспекции, учитывая, что данный объект был приобретен самой Инспекцией в оперативное управление по итогам конкурса по государственному контракту от 25.12.2006 № 02-20/02. На момент приобретения здание не эксплуатировалось, нуждалось в проведении ремонта, что не оспаривалось сторонами в ходе судебного разбирательства. Более того, представители истца не оспаривали, что с момента приобретения объекта в 2006 г. и до

2015 г. — обращения в суд с настоящим иском — Инспекция не использовала объект и не произвела его ремонт, что привело к ухудшению состояния помещений, их частичному разрушению. С учетом положений п. 4 ст. 214 ГК РФ, а также п. 4.1.9 Положения об Управлении Росимущества, предусматривающего право на изъятие имущества с одновременным закреплением этого имущества за иными территориальными органами федеральных органов государственной власти и подведомственными им федеральными государственными учреждениями, следует признать, что спорный объект недвижимости, в отношении которого Инспекция просит прекратить право оперативного управления и обязать передать в казну Российской Федерации, *не может находиться в казне без определения надлежащего субъекта, обеспечивающего сохранность и управление данным имуществом*. При таком положении не имелось правовых оснований для удовлетворения заявленных требований».

6. Из предыдущего тезиса прямо вытекает необходимость ревизии категории права оперативного управления государственным имуществом (и права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками казенных учреждений), которая с учетом проведенной реформы бюджетного законодательства и появления казенных учреждений подлежит исключению в ГК РФ из числа вещных прав по крайней мере для государственных (муниципальных) органов и казенных учреждений.

Ранее цивилисты, в частности О. С. Иоффе, не раз отмечали, что право оперативного управления не является вещным правом в строгом смысле этого слова и исторически. В учебнике «Российское гражданское право: В 2 т. Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права: (т. 1)» (2-е издание, стереотипное; отв. ред. Е. А. Суханов) (М. : Статут, 2011) авторы справедливо пишут, что «наделение имуществом унитарных предприятий и учреждений на правах хозяйственного ведения и оперативного управления есть способ осуществления права собственности, прежде всего для публично-правовых образований, но никак не юридическая форма экономически необходимого участия одного лица в праве собственности другого (что выступает главной предпосылкой существования самой категории ограниченных вещных прав)».

В российской нормотворческой и правоприменительной практике право оперативного управления стало одним из «надежных» способов разграничения компетенции между органами государственной власти, осуществляющими полномочия по управлению федеральным (публичным) имуществом, ибо позволяет его правообладателю осуществлять владение и пользование закрепленным имуществом и обеспечивать его содержание.

Мы полагаем, что к моменту поступления имущества в публичную собственность в рамках государственных контрактов его судьба должна быть в них определена. При этом для целей государственного управления и бюджетного процесса не должно иметь никакого правового значения, поступает ли имущество в пользование либо оперативное управление государственного органа (казенного учреждения). Мы полагаем, что категория оперативного управления должна быть заменена категорией управления в рамках полномочий администратора доходов бюджета и распорядителя бюджетных средств. Тогда нахождение имущества, не являющегося имуществом общего пользования (за исключением, разумеется, мест общего пользования здания, помещения), в пользовании государственного органа, будет влечь обязанность проведения ремонта (капитального и текущего) соответствующего имущества, а в необходимых случаях — его консервации в связи с невозможностью использования.

7. С проблемами имущества казны и оперативного управления публичным имуществом тесно связана проблема перераспределения имущества в связи с разграничением полномочий между уровнями публичной власти.

На процессы первичного распределения публичного имущества между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями в рамках разграничения государственной собственности на публичное имущество в соответствии с постановлением ВС РФ от 27.12.1991 № 3020-1 «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» (далее — постановление № 3020-1) наложились процессы вторичного распределения публичного имущества в связи с оптимизацией полномочий публично-правовых образований в рамках административной реформы 2004 г., в том числе в соответствии с Федеральным законом от 22.08.2004 № 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».

При этом согласно п. 3 постановления № 3020-1, объекты государственной собственности, не указанные в Приложениях 1–3 к настоящему Постановлению до момента определения соответствующего собственника указанных объектов относятся к федеральной собственности.

Несмотря на перераспределение полномочий, изменения в постановление 3020-1 внесены не были. Это повлекло за собой ситуацию, при которой ряд объектов, которые уже могут не находиться в федеральной собственности в силу ч. 11 ст. 154 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ продолжают оставаться в федеральной собственности, в частности, объекты гражданской обороны. Постановлением Президиума ВАС РФ от 26.01.2010 № 12757/09 по делу № А56-19531/2007 удовлетворено заявление прокуратуры о признании незаконными действий комитета по отнесению к имуществу казны субъекта РФ и включению в Реестр недвижимого имущества субъекта РФ нежилого помещения, а также об обязанности комитета исключить помещение из реестра удовлетворено правомерно, так как спорный объект в надлежащем порядке из федеральной собственности в собственность субъекта РФ не передавался, следовательно, из состава федеральной собственности не выбывал. При этом суд указал, что защитные сооружения гражданской обороны представляют собой отдельную категорию объектов государственной собственности, объединяемых по признаку единого назначения, которые в приложениях 1–3 к постановлению № 3020-1 не упомянуты. Поэтому защитные сооружения гражданской обороны, не отвечающие критериям объектов оборонного производства, на основании п. 3 постановления № 3020-1 продолжают оставаться в федеральной собственности до решения вопроса о возможности их передачи в собственность соответствующего субъекта Федерации в установленном порядке.

Полагаем, что позиция Президиума ВАС РФ не учитывает изменения законодательства о гражданской обороне после вступления в силу постановления № 3020-1.

Подпунктом 45 п. 2 ст. 26.3. Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 07.05.2013) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), отнесено решение вопросов организации и осуществления на межмуниципальном и региональном уровне меро-

приятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории субъекта Российской Федерации, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств. Подпунктом 23 ч. 1 ст. 14, п/п. 21 ч. 1 ст. 15, п/п. 28 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 07.05.2013) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к полномочиям органов местного самоуправления поселения, муниципального района, городского округа соответственно отнесены следующие вопросы:

- организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории муниципального района от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории городского округа от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств.

Пунктом 1 ст. 8 Федерального закона «О гражданской обороне» к полномочиям исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесено создание и поддержание в состоянии постоянной готовности к использованию технических систем управления гражданской обороны, систем оповещения населения об опасностях, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, защитных сооружений и других объектов гражданской обороны.

Пунктом 2 ст. 8 Федерального закона «О гражданской обороне» к полномочиям органов местного самоуправления отнесено поддержание в состоянии постоянной готовности к использованию системы оповещения населения об опасностях, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, защитных сооружений и других объектов гражданской обороны.

Вместе с тем вышеуказанные полномочия исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления не обеспечены соответствующим имуществом — объектами гражданской обороны.

Признание объектов гражданской обороны собственностью Российской Федерации не соответствует установленному вышеуказанными федеральными законами разграничению полномочий между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями.

Признание объектов гражданской обороны собственностью Российской Федерации влечет за собой необоснованные расходные обязательства Российской Федерации по обеспечению кадастрового учета объектов гражданской обороны, их содержанию и поддержанию в состоянии постоянной готовности к использованию.

Кроме того, значительное число объектов гражданской обороны в жилом и нежилом фонде, находившемся в управлении исполнительных органов местных Советов народных депутатов (местной администрации), было учтено органами местного самоуправления в реестрах муниципального имущества (в Санкт-Петербурге и Москве — исполнительными органами власти указанных субъектов в реестрах

собственности Санкт-Петербурга и Москвы), на них было зарегистрировано право собственности соответствующих муниципальных образований либо, в субъектах Российской Федерации, городах федерального значения Санкт-Петербурге и Москве — право собственности Санкт-Петербурга и Москвы.

Норма п. 3 постановления 3020-1 входит в противоречие и с нормами о бесхозяйном недвижимом имуществе. Имеется правовая коллизия. С одной стороны, имущество, прямо не поименованное ни в одном из приложений к постановлению 3020-1, должно признаваться федеральным; с другой стороны — муниципальные образования вправе обращаться в свою собственность бесхозяйное имущество в порядке ст. 225 ГК РФ.

Наиболее распространенные проблемы на практике: с одной стороны — принятие уполномоченными органами фактически разграниченного имущества (например, жилищного фонда органами местного самоуправления, по причине отсутствия финансирования на содержание и расселение), с другой стороны — обязанность муниципальных образований по выявлению и постановке на учет бесхозяйных вещей.

На практике данное противоречие разрешается путем получения от территориальных органов Росимущества информации об отсутствии сведений об учете имущества в реестре федерального имущества и постановки его на учет в органах Росреестра.

Соотношение разграничения публичной собственности по постановлению № 3020-1, по законам о передаче полномочий указывает, что процесс разграничения государственной собственности стал носить перманентный характер. Самый типичный пример — разграничение государственной собственности на землю, процесс которого совсем не предполагает, что однажды вся государственная собственность на землю будет разграничена. При этом согласно п. 2 ст. 214 ГК РФ: Земля и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований, являются государственной собственностью. То есть неразграниченные земельные участки — это собственность Российской Федерации, полномочия по управлению которыми делегированы субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям.

Данная проблема также подлежит решению на базе бюджетного законодательства следующим образом.

Необходимо внести изменения в постановление 3020-1, отвечающие изменившимся полномочиям публично-правовых образований в установленной сфере деятельности.

В отношении публичного (казенного) имущества, находящегося в неудовлетворительном состоянии или имущества, на содержание которого не выделяется бюджетных ассигнований, уполномоченным органом — главным распорядителем (администратором) одновременно с принятием закона о бюджете или в рамках закона о бюджете должно приниматься решение о выводе такого имущества из эксплуатации и ограничении доступа. Такое решение при этом не должно освобождать уполномоченные по управлению публичным имуществом органы от поиска решений по его дальнейшей судьбе.

Необходимо усовершенствовать процедуры перераспределения имущества, четко закрепив на уровне нормативных актов Правительства Российской Федерации, что перераспределение имущества внутри одного главного распорядителя (администратора) осуществляется им самостоятельно, и исключить этот вопрос из компетенции Федерального агентства по управлению государственным имуществом и его территориальных органов.

8. Надлежащая постановка и решение вопросов имущества казны и оперативного управления публичным имуществом неизбежно потребуют ревизии существующей практики издания индивидуальных правовых (распорядительных) актов (из-

менения их форм) в отношении публичного имущества и оптимизации соответствующих административных процедур. Особая роль при этом должна отводиться вопросам планирования использования публичного имущества, которое должно быть скоординировано с вопросами бюджетного планирования в его доходной и расходной частях.

В настоящее время высказываются две основные точки зрения на природу индивидуальных правовых актов органа власти по управлению публичной собственностью. Цивилисты исходят из того, что это гражданско-правовые сделки, обремененные в форму правового акта управления. Административисты, напротив, исходят из того, что это индивидуальные правовые акты государственных органов, которые предусмотрены законом в качестве основания возникновения гражданских прав и обязанностей. С нашей точки зрения, очевидно, что правовые акты по управлению публичным имуществом, влекущие в отношении объектов, не изъятых из оборота, гражданско-правовые последствия для участников гражданского оборота, которым они адресованы, вместе с тем влекут административно-правовые последствия для органа, их принявшего, в виде обязанности обеспечить его исполнение, внести изменения в реестр публичного имущества и т. д. и т. п.

В этой связи возникает вопрос о формах правовых актов по управлению публичным имуществом. Правоприменительная практика отличается чрезвычайным разнообразием.

Традиционно, когда речь идет об отчуждении либо передаче имущества в пользование издается распорядительный акт в форме распоряжения или приказа (акт, адресованный самому органу), на основании которого заключается соответствующий договор. Подобное имеет место при приватизации публичного имущества либо передаче его в пользование. Однако действующее законодательство знает из этого правила немало исключений. Например, п. 1 ст. 39.1. Земельного кодекса РФ прямо устанавливает, что земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются на основании:

- 1) решения органа государственной власти или органа местного самоуправления в случае предоставления земельного участка в собственность бесплатно или в постоянное (бессрочное) пользование;
- 2) договора купли-продажи в случае предоставления земельного участка в собственность за плату;
- 3) договора аренды в случае предоставления земельного участка в аренду;
- 4) договора безвозмездного пользования в случае предоставления земельного участка в безвозмездное пользование.

Другой пример — передача имущества религиозного назначения. С учетом постановления Правительства РФ от 26.04.2011 № 324 «О федеральных органах исполнительной власти, уполномоченных на осуществление отдельных полномочий в целях реализации Федерального закона «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности» передача в собственность имущества религиозного назначения оформляется решением и актом приема-передачи, передача в безвозмездное пользование — решением, договором, актом приема-передачи.

Представляется, что в вопросе разнообразия правовых актов управления необходима унификация по крайней мере при управлении федеральным имуществом.

9. Следующие в совокупности реалии государственного управления и законодательства:

- множественность субъектов управления публичным имуществом: от традиционных структур: федеральных органов государственной, прежде всего — исполнительной власти (далее — ФОИВ) — и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления до специальных субъектов

государственного управления: государственные корпорации и государственные компании, институты развития;

- неопределенность имущественно-правового статуса органа государственной власти, не являющегося федеральным органом исполнительной власти, за исключением Центрального банка Российской Федерации, в части осуществления полномочий собственника закрепленного за ним федерального имущества;
- нечеткое определение компетенции собственника федерального имущества в статутных актах (Федеральные законы, постановления Правительства Российской Федерации), определяющих правовое положение федерального органа государственной власти, федерального органа исполнительной власти. Наиболее распространенный вариант: осуществление полномочий собственника в установленной сфере деятельности или собственника подведомственных предприятий и учреждений. В наиболее концентрированном виде это выражено в п. 2.12 Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденного постановлением Правительства РФ от 19.01.2005 № 30: федеральные органы исполнительной власти в порядке и пределах, определенных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства, управляют имуществом и осуществляют полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций органов государственной власти *в установленной сфере деятельности, в том числе федерального имущества, переданного подведомственным этим органам федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным государственным учреждениям и казенным предприятиям*);
- отсутствие регламентов взаимодействия при осуществлении полномочий собственника различными федеральными ведомствами, в том числе по контролю за использованием публичного имущества, и вызываемая тем самым проблема пересекающихся компетенций делают неэффективным государственное управление и, в частности, имеют своим следствием порочную правоприменительную и судебную практику привлечения Росимущества и его территориальных органов в качестве «универсальных ответчиков» по имущественным искам к Российской Федерации (к казне Российской Федерации). Суды зачастую исходят из ошибочного тезиса: имущество казны Российской Федерации находится «в управлении» Росимущества, соответственно, именно Росимущество обязано обеспечивать содержание и надлежащую эксплуатацию имущества казны Российской Федерации, даже если в силу разграничения полномочий оно не может находиться в собственности Российской Федерации (например, жилищный фонд). Вместе с тем, Росимущество является одним из участников бюджетного процесса в Российской Федерации.

Складывающаяся правоприменительная и судебная практика по привлечению Росимущества и его территориальных органов в качестве универсальных ответчиков по искам к казне Российской Федерации или с участием имущества казны Российской Федерации должна быть скорректирована с учетом норм бюджетного законодательства. В частности, путем издания постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации с обязательным для судов толкованием норм права.

10. Самого серьезного внимания требует проблема унификации платежей за пользование федеральным имуществом и, прежде всего, за земельные участки, находящиеся в государственной собственности.

Фактически право аренды находящегося в публичной собственности земельного участка под принадлежащем лицу на праве частной собственности объектом недвижимости носит вещный характер (исключительное право на приобретение земельных участков в собственность или в аренду). С этим связан введенный по-

становлением Правительства Российской Федерации от 05.05.2017 № 531 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 г. № 582» принцип учета наличия предусмотренных законодательством Российской Федерации ограничений права на приобретение в собственность земельного участка, занимаемого зданием, сооружением, собственником этого здания, сооружения, в соответствии с которым размер арендной платы не должен превышать размер земельного налога, установленный в отношении предназначенных для использования в сходных целях и занимаемых зданиями, сооружениями земельных участков, для которых указанные ограничения права на приобретение в собственность отсутствуют.

Низкая кадастровая стоимость, результаты которой утверждаются субъектами Российской Федерации, приводит к недополучению доходов от использования федеральных земельных участков. Утвержденные в Ленинградской области в 2014 г. результаты кадастровой оценки в большом количестве случаев не учитывают (не учитывали на дату их утверждения), что земли фактически не относятся к землям обороны и спецнадобностей, на них находятся объекты недвижимости частных собственников либо участки предоставлены под дачное и жилищное строительство. При этом на сегодняшний день пересмотр кадастровой стоимости возможен только путем проведения рыночной оценки, которая организуется МТУ Росимущества в городе Санкт-Петербурге и Ленинградской области в отношении земельных участков, по которым поступили заявления о приобретении в собственность.

Завершая обзор основных проблем управления федеральным имуществом, хотелось бы еще раз отметить следующее.

Федеральное имущество (и, в целом, имущество публичных правовых образований: субъектов Российской Федерации и муниципальных образований) должно в целом подчиняться правовому режиму бюджетных средств. Планирование расходов на содержание имущества такая же часть бюджетного планирования, как и планирование доходов бюджета. Из этого следует, что вопросы перераспределения имущества между публичными образованиями и ведомствами должны решаться (планироваться) на этапе подготовки проекта бюджета или изменений к нему. Соответственно, при планировании бюджета каждое ведомство заранее должно предоставить в Росимущество перечень имущества подведомственных организаций, которое предполагается к передаче в казну Российской Федерации. Принятие имущества Росимуществом (отказ от прав на имущество) возможно не ранее истечения года со дня направления ведомствами соответствующих предложений в Росимущество. В течение указанного периода времени Росимущество (его территориальные органы) принимают управленческие решения в отношении имущества (передача в аренду, приватизация, передача другим публично-правовым образованиям, уничтожение) либо предусматривают расходы на его содержание в бюджете на следующий год, если управленческое решение не было принято либо было не реализовано. Срок принятия имущества может быть продлен по мотивированному ходатайству Росимущества. Необходимо установить законодательный запрет для федеральных учреждений на односторонний отказ от прав на имущество в пользу казны Российской Федерации. В противном случае складывается ситуация, когда, не имея времени и возможности принять управленческое решение в отношении имущества, Росимущество вынуждено нести расходы по его содержанию, которые не предусмотрены федеральным бюджетом на текущий год, а также несет риск его гибели либо причинения вреда другим лицам, являясь таким же участником бюджетного процесса (главным распорядителем, получателем) как и другие ведомства.

Реализация сформулированных предложений по совершенствованию нормативной базы по управлению публичной собственностью безусловно потребует коррек-

ции роли Росимущества как специального федерального органа исполнительной власти, изменений в Положения о Росимуществе и его территориальных органах, а также иных федеральных органов исполнительной власти.

Полагаем, что на современном этапе основными целями деятельности Росимущества и его территориальных органов должны быть:

- повышение доходов от использования и распоряжения федеральным недвижимым имуществом, включая земельные участки путем улучшения администрирования доходов (их собираемости), сокращения сроков оформления сделок с находящимися в федеральной собственности объектами недвижимости;
- отказ от «непрофильных активов»; сокращение «непрофильных» расходов на содержание федерального имущества путем передачи на другой уровень публичной собственности «непрофильного» федерального имущества, которое не может использоваться для реализации полномочий Российской Федерации (объекты гражданской обороны; жилищного фонда социального использования и его инфраструктуры; транспортной инфраструктуры регионального и местного значения). Это потребует также передачи на другой уровень публичной собственности средств федерального бюджета (субсидий), необходимых для содержания (перепрофилирования, расселения) подобного имущества. В противном случае, в силу действующих правил, органы публичной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований не будут выражать необходимого волеизъявления на принятие подобных объектов с учетом дефицита бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Для этого Росимуществу необходимо отказаться от избыточных функций, в частности, связанных с изданием распорядительных актов о перераспределении федерального недвижимого и движимого имущества между организациями одного федерального органа исполнительной власти.

Это уже сделано в отношении ряда федеральных органов исполнительной власти. Так, в силу постановления Правительства РФ от 15.06.2018 № 682 «Об утверждении Положения о Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации», Министерство закрепляет за организациями, подведомственными Министерству, федеральное имущество и производит в установленном порядке изъятие этого имущества (п. 4.20. Положения). Согласно п. 2.12. Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 19.01.2005 № 30, федеральные органы исполнительной власти в порядке и пределах, определенных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства, управляют имуществом и осуществляют полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций органов государственной власти в установленной сфере деятельности, в том числе федерального имущества, переданного подведомственным этим органам федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным государственным учреждениям и казенным предприятиям.

Полагаем, что указанную проблему можно решить на уровне нормативного правового акта Министерства экономического развития РФ, которое является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере имущественных отношений и принимает нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности Министерства.

Отказ от избыточных функций по перераспределению имущества внутри одного федерального органа исполнительной власти позволит высвободить занятых выполнением этой функции сотрудников и сосредоточить их на вопросах администрирования доходов федерального бюджета, оперативного оформления сделок

в отношении федерального недвижимого имущества, в том числе договоров аренды земельных участков.

Об авторе:

Шульженко Станислав Игоревич, заместитель руководителя Межрегионального территориального управления Росимущества в Санкт-Петербурге и Ленинградской области; S.Shulzhenko@rosim.ru

About the author:

Stanislav I. Shulzhenko, Deputy Head of Interregional Territorial Department of the Federal Agency for State Property Management in St. Petersburg and the Leningrad Region; S.Shulzhenko@rosim.ru