

# Управление публичным имуществом в Российской Федерации: базовые правовые категории (часть 1)

Шульженко С. И.<sup>1, 2</sup>

<sup>1</sup>Межрегиональный филиал Федерального казенного учреждения «Центр по обеспечению деятельности Казначейства России» в г. Санкт-Петербурге, Российская Федерация

<sup>2</sup>Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; S.Szulgenko@yandex.ru

## РЕФЕРАТ

В данной статье рассмотрены вопросы правового статуса органов публичной власти, необходимости их наделения статусом юридического лица, эволюции права оперативного управления органов публичной власти и казенных учреждений в свете реформы бюджетного законодательства и развития казначейской системы исполнения бюджетов, рассматриваются вопросы планирования использования публичного имущества в рамках бюджетного процесса. На основе проведенного исследования автор предлагает изменения законодательства, направленные на исключение статуса юридического лица у органов публичной власти, кроме специально оговоренных случаев, исключение права оперативного управления органов публичной власти и казенных учреждений из перечня вещных прав. Также предлагается объединение права оперативного управления и права постоянного (бессрочного) пользования автономных и бюджетных учреждений в единое право оперативного управления с установлением норматива отчисления в бюджеты за использование земельных участков.

**Ключевые слова:** публичная собственность, публичные финансы, нормативно-правовое регулирование публичной собственности, органы публичной власти, казенные учреждения, государственные корпорации, имущество казны, право оперативного управления, право постоянного (бессрочного) пользования, бюджетная система, казначейская система исполнения бюджетов, недвижимое имущество, планирование использования публичного имущества, распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена.

**Для цитирования:** Шульженко С. И. Управление публичным имуществом в Российской Федерации: базовые правовые категории (часть 1) // Управленческое консультирование. 2021. № 6. С. 128–147.

## Public Property Management in Russian Federation: Basic Principles (Part 1)

Stanislav I. Shulzhenko<sup>1, 2</sup>

<sup>1</sup>Interregional branch of Federal state institution «Center for ensuring the activities of the Treasury of Russia», Saint-Petersburg, Russian Federation

<sup>2</sup>Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPА), Saint-Petersburg, Russian Federation; S.Szulgenko@yandex.ru

### ABSTRACT

The paper deals with problems of legal status of state (municipal) bodies and government (municipal) agencies as legal entities in the context of modern Russian treasury budget execution system and underlines the absence of the necessity for their legal entity. Within the framework of budget system reform, the paper regards the right of operational management and the right of permanent perpetual use for the state (municipal) bodies and government (municipal) agencies as anachronism, inherited from the Soviet law, and unnecessary. At the same time

the author insists on merging into one institution the right of operational management and the right of permanent perpetual use for budget organizations and autonomous institutions as legal entities and proposes changes to the current legislation.

*Keywords:* state and municipal property, public finance, state and municipal property regulation, state (municipal) bodies and government (municipal) agencies, state corporation, treasury property, right of operational management, right of permanent perpetual use, executive bodies, regulatory and legal regulation, treasury budget execution system, budget system, immovable property, real estate, planning the use of public property, disposal of land plots for which state ownership is not delimited

**For citing:** Shulzhenko S. I. Public Property Management in Russian Federation: Basic Principles (Part 1) // Administrative consulting. 2021. N 6. P. 128–147.

Публичная собственность давно привлекает внимание исследователей. Всякий раз, когда в обществе происходят глубинные преобразования, вопросы собственности выходят на передний план. В условиях перманентной административной реформы в России одни (как правило, цивилисты; политики, придерживающиеся либеральных взглядов) постоянно говорят о необходимости отделения власти от собственности, о том, что государство — неэффективный собственник и не может им быть в принципе. Отсюда вытекает естественный для сторонников подобного взгляда вывод: государства в экономике быть не должно либо его должно быть как можно меньше, необходимо приватизировать как можно больше публичного имущества. Другие — административисты, центристы, консерваторы — настаивают на более детальном регулировании отношений собственности, на традиционно особой роли российского государства в экономике и социальной сфере для установления справедливого баланса интересов государства и индивида и обеспечения защиты социально незащищенных граждан. Отсюда вытекает необходимая осторожность при распоряжении публичным имуществом, в частности, при его приватизации.

Представляется, что указанные точки зрения на роль государства в отношении собственности являются частью более общей дискуссии о соотношении и границах публичного и частного права в регулировании общественных отношений. Как известно, границы между публичным и частным правом исторически изменчивы и постоянно передвигаются. Последние три века в развитии правового регулирования наблюдаются две устойчивые тенденции: с одной стороны, под воздействием конституционных идей о правах человека в административное право проникают начала координации, когда односторонний акт перестает восприниматься как единственный инструмент публичной власти, уступая место договорным началам, партнерским отношениям между гражданами и публичной властью. С другой стороны, гражданское право все более социализируется, право частной собственности и принцип свободы договора подвергаются существенным ограничениям в публичных интересах. В законодательстве стремительно уменьшается количество объектов, изъятых из оборота. Гражданский кодекс более не содержит понятия вещей, изъятых из оборота, включая их в понятие вещей, ограниченных в обороте. Происходит взаимопроникновение административного и гражданского права. Несмотря на такое взаимопроникновение методов правового регулирования и административное, и гражданское право сохраняют свой предмет, который в случае с институтом публичной собственности требует своего определения.

Исходя из нашего понимания права как системного и структурного образования, деление которого на отрасли носит во многом условный характер, мы рассматриваем институт публичной собственности как межотраслевой, включающий нормы конституционного, административного, финансового, гражданского права. Краеугольным камнем правового регулирования отношений публичной собственности

являются нормы конституционного права и основанные на нем нормы финансово-го и административного (включающие нормы собственного административного, а также земельного, лесного, водного и иного природоохранного законодательства) права как специальные, задающие целевую направленность института публичной собственности. Нормы гражданского права (содержащиеся в Гражданском кодексе) применяются к отношениям публичной собственности постольку, поскольку к ним отсылают нормы финансового и административного права, либо отсутствуют специальные нормы указанных отраслей. При этом, с нашей точки зрения, далеко не все нормы Гражданского кодекса, например, регулирующие порядок приобретения права муниципальной собственности на бесхозные недвижимые вещи, на самовольные постройки, порядок наделения правом оперативного управления и его прекращения на основании решения публичного собственника, по своей природе относятся к нормам гражданского права. Представляется, что указанные и подобные им административно-правовые по своей природе нормы включены в Гражданский кодекс исходя из отечественной цивилистической традиции и целесообразности сосредоточения норм, регулирующий институт, в одном нормативном правовом акте. Достаточно обратиться к пп. 1 и 3 ст. 2 ГК РФ, чтобы убедиться в том, что эти отношения не основаны на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности участников, а, напротив, основаны на административном или ином властном подчинении одной стороны другой. Полагаем, что германская доктрина публичной собственности как «модифицированной» частной собственности вполне имеет право на существование в условиях российской действительности, что требует подробного определения правового режима публичного имущества на основе конституционных принципов в финансовом и административном законодательстве. Это означает, что в отношении объектов, изъятых из оборота и ограниченных в обороте, приоритет имеют нормы специального административного (отраслевого, в частности, земельного, лесного, водного, о приватизации) законодательства, нормы гражданского законодательства к таким объектам применяются лишь в той части, в которой специальное законодательство это прямо отсылает. В отношении объектов, не ограниченных в обороте, административное законодательство регулирует порядок принятия решений об их использовании и распоряжении, порядок определения цены публичного имущества, порядок распоряжения объектами, а гражданское законодательство регулирует вопросы совершения сделок, их формы, передачи во владение, перехода права собственности. Например, законодательство о приватизации отсылает к нормам гражданского законодательства о порядке перехода права собственности на приватизируемое имущество.

Мы полагаем, что самую большую позитивную роль в становлении конституционных основ публичной собственности сыграл Конституционный Суд, сформулировавший основополагающие принципы публичной собственности в определении Конституционного Суда РФ от 04.12.1997 № 139-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Совета Федерации о проверке конституционности Федерального закона «О переводном и простом векселе»», постановлении Конституционного Суда РФ от 30 июня 2006 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности ряда положений части 11 ст. 154 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»», определении Конституционного Суда РФ от 07.02.2012 № 234-О-Р «Об отказе в принятии к рассмотрению ходатайства Совета народных депутатов Кеме-

ровской области о разъяснении Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2007 г. № 828-О-П»; постановлении Конституционного Суда РФ от 20.12.2010 № 22-П «По делу о проверке конституционности части 8 ст. 4 и частей 2, 3 и 4 ст. 9 Федерального закона „Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации“ в связи с жалобой администрации города Благовещенска».

Именно Конституционный Суд сформулировал следующие принципы публичной собственности:

- специальная правоспособность публичных образований (они вправе участвовать в гражданском обороте исключительно для достижения целей и задач, стоящих перед публичной властью);
- публично-правовая правоспособность публичной собственности, в силу которой она — в отличие от частной собственности — следует общим интересам и связана с осуществлением задач и функций публичной власти, что предполагает нахождение в собственности публично-правовых образований только того имущества, которое необходимо для реализации их публичных функций и полномочий по предметам их ведения и составляет экономическую основу деятельности органов публичной власти;
- отношения по передаче имущества, находящегося в государственной собственности, обуславливаемые разграничением публично-властных полномочий, включая отношения, касающиеся оснований и порядка передачи имущества, в том числе формы и содержания акта, оформляющего такую передачу, также представляют собой систему публично-правовых властных отношений, одновременно субординационных и координационных по своему характеру. Данные отношения гражданским законодательством, определяющим правовое положение участников гражданского оборота и регулирующим имущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников, по общему правилу, не регулируются.

Представляется, что именно эти конституционные принципы публичной собственности должны конкретизироваться в законодательстве с учетом специфики регулируемых отношений.

Системный и структурный характер права предполагает следующую методологическую посылку. Понятия, используемые одной отраслью права и соответствующим федеральным законом, если иное специально не установлено законом (чем меньше таких исключений будет, тем лучше), применяются в том же значении в пределах одного периода времени в другой отрасли права и соответствующем ей федеральном законе. Специально вводимые понятия и их корректировки должны быть соотносимы с уже существующими понятиями. Соответственно, понятия юридического лица, объекта гражданских прав и права собственности используются в том же значении, как в гражданском законе, в административном и финансовом законе. Понятие органа государственного (муниципального) управления (органа публичной власти), акта органа государственного (муниципального) управления (акта органа публичной власти) используется в том же значении, как в административном законе, в гражданском законе.

Государство и иные публичные образования реализуют свои функции, а себя как собственника, прежде всего, через бюджет и бюджетные правоотношения независимо от использования иных инструментов. Новизна нашего подхода к публичной собственности заключается в том, что мы рассматриваем отношения публичной собственности как составную часть публичных финансов; исходим из того, что

наряду с конституционным правом именно финансовое законодательство должно оказывать определяющее влияние на законодательство по управлению публичным имуществом ввиду генетического родства денежного и неденежного публичного имущества; подчеркиваем, при анализе субъектов управления публичным имуществом их статус как участников бюджетного процесса — распорядителей либо получателей средств бюджетной системы.

Поскольку административное законодательство существенного «отстает» от бюджетного, ввиду генетического родства в рамках системы публичного права, по нашему мнению, неизбежно использование инструментария бюджетного законодательства в регулировании института публичной собственности. Полагаем, что только такой подход позволяет сбалансированно решить обозначенные ниже проблемные вопросы управления публичным имуществом. Мы не отрицаем, что по своей правовой природе отношения по управлению публичной собственностью являются предметом регулирования административного права и законодательства. Однако, по нашему мнению, в настоящее время назрела необходимость сосредоточить нормы административного права, регулирующие институт публичной собственности, в составе Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Рассматривая управление публичной собственностью как прерогативу исполнительной власти, мы не можем обойти вопросы правового регулирования публичной собственности как на уровне законов, так и на уровне подзаконных актов, поскольку это оказывает непосредственное воздействие на состояние отношений по управлению публичным имуществом. Традиционно количество подзаконных актов в сфере управления публичной собственностью в России больше, чем законов. Подобная ситуация требует отдельного анализа. Кроме того, Указом Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>1</sup> функция по принятию нормативных правовых актов на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов прямо отнесена к компетенции федерального министерства. Граница между нормативным и индивидуальным правовым регулированием в нашей стране исторически довольно размыта. В этой связи требуется определенность в вопросе о том, в какой мере Правительство Российской Федерации, высшие органы исполнительной власти и органы исполнительной власти вправе осуществлять правовое регулирование отношений публичной собственности. Каковы критерии разграничений компетенции по изданию нормативных правовых актов по управлению публичным имуществом между высшим органом исполнительной власти и подчиненными ему органами исполнительной власти? С нашей точки зрения совершенно недостаточно сказать, что такие критерии устанавливаются законом или высшим органом исполнительной власти. Вызывает озабоченность принятие нормативных по сути актов федеральными органами исполнительной власти, которые не наделены полномочиями по изданию нормативных правовых актов, со ссылкой на то, что они реализуют полномочия собственника. Недавний пример: приказ Росимущества от 11.09.2020 № 261 «Об утверждении Административного регламента по предоставлению Федеральным агентством по управлению государственным имуществом государственной услуги по предоставлению в собственность, аренду, постоянное (бессрочное) пользование, безвозмездное пользование земельных участков, находящихся в федеральной собственности, без проведения торгов» (зарегистрирован в Минюсте России 14.09.2020 № 59820)<sup>2</sup>, в утвержденном которым пункте 2.16.1 Административного

<sup>1</sup> СПС Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_46892/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_46892/) (дата обращения: 20.02.2021).

<sup>2</sup> СПС Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_362388/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_362388/) (дата обращения: 20.02.2021).

регламента указаны основания для отказа в предоставлении земельного участка, не предусмотренные Земельным кодексом: 1) в случае, когда полномочия собственника земельного участка в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляют иные федеральные органы исполнительной власти; 2) наличие вступивших в законную силу судебных актов, налагающих меры по обеспечению иска в отношении указанного в заявлении земельного участка (наложение ареста на земельный участок или запрет на распоряжение таким земельным участком).

Понимая невозможность установить иерархию внутри одного вида закона — федерального закона, а также невозможность проведения кодификации в условиях постоянно изменяющегося законодательства, мы полагаем, что юристы должны сосредоточиться на устранении системных пробелов и нестыковок в действующих кодифицированных и некодифицированных законодательных актах, подзаконных актах.

Мы исходим из того, что задачу системного правового регулирования отношений публичной собственности целесообразно решать не путем принятия отдельного федерального закона об управлении публичным имуществом, а посредством дополнения действующих федеральных законов соответствующими разделами и статьями, исключения норм о публичном имуществе из чуждой им квартиры частного права, доктринальных разъяснений Конституционного Суда и Верховного Суда Российской Федерации.

Непосредственным поводом настоящего исследования послужила необходимость решения практических проблем, возникающих при управлении публичным имуществом независимо от уровня публичной собственности (федеральная собственность, собственность субъектов Российской Федерации, муниципальная собственность) в ходе перманентной административной реформы в нашей стране.

На эти проблемы мы ранее указывали в статье «Проблемы управления публичным имуществом в Российской Федерации» [5]. К таким проблемам, в частности, относятся:

- отсутствие единой непротиворечивой нормативной базы и унифицированного правового регулирования схожих отношений по использованию и распоряжению публичным имуществом (установление сервитутов, передача имущества с одного уровня публичной собственности на другой);
- неопределенность имущественно-правового статуса органа государственной власти, не относящегося к исполнительной власти (Банк России, Следственный комитет Российской Федерации);
- неудовлетворительное определение компетенции федеральных органов исполнительной власти по управлению федеральным имуществом в статутах о них, имущественно-правовой статус органа исполнительной власти и, в частности, федерального органа исполнительной власти;
- отрыв полномочий собственника, осуществляемых органами исполнительной власти, от их полномочий как распорядителей средств соответствующего бюджета;
- отсутствие взаимодействия в сфере управления публичным имуществом между федеральными органами исполнительной власти, региональными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления при централизованной бюджетной системе;
- неопределенность правового режима казенного имущества и связанное с такой неопределенностью неудовлетворительное состояние объектов казны, невостребованных как организациями государственного и муниципального сектора, так и частными лицами;
- появление специфических субъектов управления публичным имуществом (государственные корпорации, институты развития), которые подчиняются специальному

правовому режиму и по объему реализуемых полномочий собственника и вверенного им имущества в значительной мере вытесняют органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения. Свежий пример — создание на основании Федерального закона от 22.12.2020 № 435-ФЗ «О публично-правовой компании „Единый заказчик в сфере строительства“ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>1</sup>, постановления Правительства РФ от 31.12.2020 № 2395 «О публично-правовой компании „Единый заказчик в сфере строительства“<sup>2</sup> путем реорганизации федеральных государственных учреждений, определенных Правительством Российской Федерации, с одновременным сочетанием их преобразования и слияния публично-правовой компании „Единый заказчик в сфере строительства“, которая призвана осуществлять функции государственного заказчика и застройщика при обеспечении строительства (проектирования, реконструкции, капитального ремонта, сноса) объектов капитального строительства, которые находятся или будут находиться в государственной собственности Российской Федерации и включены в программу деятельности единого заказчика на текущий год и плановый период». Из сферы деятельности указанной публично-правовой компании изъяты осуществление капитальных вложений в объекты транспортной инфраструктуры, объекты, используемые в целях обеспечения правоохранительной деятельности, внешнеполитической деятельности, объекты обороны страны и безопасности государства, в том числе включенные в государственный оборонный заказ, объекты, выдача разрешений на строительство и разрешений на ввод в эксплуатацию которых осуществляется Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» и Государственной корпорацией по космической деятельности «Роскосмос», а также правоотношения, связанные с реализацией мероприятий по обеспечению жильем военнослужащих и иных категорий лиц, сведения о которых составляют государственную тайну, по основаниям, установленным законодательством Российской Федерации. Фактически публично-правовой компании «Единый заказчик в сфере строительства» переданы функции государственного заказчика-застройщика подведомственных Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации федеральных казенных учреждений, а указанное Министерство наделяется функциями и полномочиями учредителя компании от имени Российской Федерации.

Все указанные проблемы являются следствием недостаточной доктринальной разработки и отсутствия единого понимания базовых понятий административного права, межотраслевого института публичной собственности, а также исторически сложившейся в условиях господства социалистической системы хозяйства и унаследованной пореформенной Россией ситуации, когда отношения собственности относились к предмету регулирования гражданского права.

При этом исследователи, как правило, обходят вниманием то, по нашему мнению, колоссальное влияние, которое последние десятилетия оказывает на институт публичной собственности реформа бюджетного законодательства и бюджетного процесса.

В условиях централизации бюджетной системы и казначейского исполнения бюджетов с нового ракурса требуют тщательного анализа и разрешения следующие ключевые вопросы управления публичным имуществом, которые будут рассмотрены в настоящей статье:

<sup>1</sup> СПС Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_371586/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_371586/) (дата обращения: 20.02.2021).

<sup>2</sup> СПС Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_373566/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_373566/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/) (дата обращения: 20.02.2021).

- юридической личности органа публичной власти и казенного учреждения;
- связанная с проблемой юридической личности органа публичной власти и казенного учреждения проблема правовой природы имущества казны, права оперативного управления и права постоянного (бессрочного) пользования (наделения правом оперативного управления (постоянного (бессрочного) пользования) органа публичной власти и казенного учреждения, бюджетного учреждения, прекращения этих прав, в том числе добровольного отказа от этих прав в пользу казны, необходимости сохранения указанных прав органов публичной власти и казенных учреждений в системе вещных прав);
- планирования использования публичного имущества при подготовке и исполнении бюджета.

### **Проблема юридической личности органа публичной власти**

Гражданский кодекс не называет органы публичной власти юридическими лицами и не относит их к определенной организационно-правовой форме. Пункт 11 ст. 161 Бюджетного кодекса распространяет положения о казенном учреждении на органы государственной власти (государственные органы), органы местного самоуправления и органы управления государственными внебюджетными фондами. Вместе с тем Гражданский кодекс называет публичные образования (Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования) субъектами гражданского права, что предполагает их юридическую личность как субъектов конституционного, административного, финансового права, поскольку их гражданско-правовая личность производна от их конституционно-правового статуса. Согласно п. 3 ст. 214 Гражданского кодекса от имени Российской Федерации, ее субъектов и муниципалитетов права собственника осуществляют органы и лица, указанные в ст. 125 Кодекса. Данная норма (п. 1 ст. 125) предусматривает, что от имени публичных образований своими действиями могут приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде органы государственной власти и местного самоуправления в рамках своей компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов. В случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, нормативными актами субъектов РФ и муниципальных образований, по их специальному поручению от их имени могут выступать государственные органы, органы местного самоуправления, а также юридические лица и граждане (п. 3 ст. 125).

Таким образом, права и обязанности публичного собственника реализуются посредством наделения правовыми актами соответствующей компетенцией органов публичной власти и организаций.

Вместе с тем до сих пор не изжитая повсеместная на уровне законодательства и правоприменения практика придания органам государственной власти и местного самоуправления (далее мы их будем обобщенно называть органами публичной власти) статуса юридического лица и, как следствие, наделения их правом оперативного управления имуществом, которая стала своего рода аксиомой. При этом мало у кого вызывает сомнение, что органы публичной власти не должны, да и не могут являться хозяйствующими субъектами, и лишены какой-либо хозяйственной самостоятельности в условиях казначейской системы исполнения бюджетов<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См. приказы Казначейства России от 13.05.2020 № 20н «Об утверждении Правил организации и функционирования системы казначейских платежей», от 14.05.2020 № 21н «О Порядке казначейского обслуживания» // СПС Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_373566/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_373566/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/) (да-

Так, ч. 4 ст. 20 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup> наделяет высший орган исполнительной власти субъекта РФ правами юридического лица. Отметим попутно, что Правительство Российской Федерации ни Федеральным конституционным законом от 17.12.1997 № 2-ФКЗ, ни Федеральным конституционным законом от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», равно как и его Аппарат, обеспечивающий деятельность Правительства РФ, не наделялись правами юридического лица. Части 2, 3 ст. 41 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»<sup>2</sup> содержат нормы о наделении органов местного самоуправления правами юридического лица в организационно-правовой форме казенного учреждения и необходимости их регистрации в качестве юридических лиц. Почти все федеральные органы исполнительной власти и их территориальные органы наделяются федеральными законами (Федеральная служба безопасности, Федеральная служба охраны, Федеральная служба войск национальной гвардии) либо статутами (положениями) о них, утверждаемыми Правительством Российской Федерации, правами юридического лица.

Аналогичная ситуация по органам государственной власти, не входящим в систему исполнительной власти:

- Прокуратура (п. 1 ст. 11 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>3</sup>: систему прокуратуры Российской Федерации составляют Генеральная прокуратура Российской Федерации, прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, научные и образовательные организации, редакции печатных изданий, *являющиеся юридическими лицами*, а также прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры);
- Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации (п. 2 ст. 2 Федерального закона от 08.01.1998 № 7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации»<sup>4</sup>);
- Счетная палата Российской Федерации (п. 2 ст. 2 Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»<sup>5</sup>).

Наряду с этим целый ряд органов государственной власти федеральными законами правами юридического лица не наделяется:

- Государственный Совет Российской Федерации (Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»<sup>6</sup>);

---

та обращения: 20.02.2021). Правила организации и функционирования системы казначейских платежей (пп. 5.1, 5.16) устанавливают, что прием к исполнению органами Федерального казначейства распоряжения о перечислении уполномоченного составителя включает в себя, помимо прочего, проверку на соответствие требованиям нормативных правовых актов Российской Федерации.

<sup>1</sup> СПС Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_14058/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/) (дата обращения: 20.02.2021).

<sup>2</sup> СПС Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/) (дата обращения: 20.02.2021).

<sup>3</sup> СПС Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_262/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/) (дата обращения: 20.02.2021).

<sup>4</sup> СПС Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_17412/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_17412/) (дата обращения: 20.02.2021).

<sup>5</sup> СПС Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_144621/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144621/) (дата обращения: 20.02.2021).

<sup>6</sup> СПС Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_370105/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_370105/) (дата обращения: 20.02.2021).

- Правительство Российской Федерации (Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»);
- Конституционный Суд Российской Федерации (Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 09.11.2020) «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>1</sup>);
- Верховный Суд Российской Федерации (Федеральный конституционный закон от 05.02.2014 № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации»<sup>2</sup>);
- Следственный комитет Российской Федерации (Федеральный закон от 28.10.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»<sup>3</sup>);
- Общественная палата Российской Федерации (Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»<sup>4</sup>).

Обеспечение деятельности Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ осуществляется аппаратами этих судов, а других судов — Судебным департаментом при Верховном Суде РФ. Обеспечение деятельности Правительства Российской Федерации осуществляется не являющимся юридическим лицом Аппаратом Правительства Российской Федерации. Организационное, финансовое, материально-техническое обеспечение деятельности Общественной палаты осуществляется аппаратом Общественной палаты. Аппарат Общественной палаты является федеральным казенным учреждением.

Таким образом, вопросы обеспечения деятельности органов государственной власти Российской Федерации урегулированы законодательством одним из трех способов: в одном случае соответствующие органы государственной власти и местного самоуправления прямо признаются законодателем юридическими лицами; в другом случае — не признаются, равно как и обеспечивающие их деятельность аппараты; в третьем случае юридическими лицами признаются обеспечивающие их деятельность аппараты, департаменты. Разумно объяснить подобное разнообразие, с нашей точки зрения, невозможно.

Представляется, что на сегодняшний день, когда государственным (муниципальным) органам и казенным учреждениям открыты казначейские счета, и они не вправе открывать счета в кредитных организациях, а ч. 3 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»<sup>5</sup> установлен в качестве общего правила запрет на совмещение функций органов исполнительной власти и хозяйствующих субъектов, подобная практика лишена каких-либо правовых оснований. Действующая редакция ст. 48 Гражданского кодекса вообще исключила из понятия юридического лица принадлежность ему имущества на праве собственности, праве оперативного управления (юридическим лицом признается организация, которая имеет обособленное имущество и отвечает им по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде). Согласно п. 5 ст. 161 Бюджетного кодекса РФ, заключение и оплата казенным учреждением государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров (соглашений), подлежащих исполнению за счет бюджетных средств, *производятся от имени Российской Федерации, субъекта*

<sup>1</sup> СПС Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_4172/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4172/) (дата обращения: 20.02.2021).

<sup>2</sup> СПС Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_158641/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_158641/) (дата обращения: 20.02.2021).

<sup>3</sup> СПС Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_108565/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_108565/) (дата обращения: 20.02.2021).

<sup>4</sup> СПС Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_52651/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_52651/) (дата обращения: 20.02.2021).

<sup>5</sup> СПС Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_61763/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61763/) (дата обращения: 20.02.2021).

Российской Федерации, муниципального образования в пределах доведенных казенному учреждению лимитов бюджетных обязательств. Это означает, что при заключении и исполнении государственных (муниципальных) контрактов (а иных контрактов органы публичной власти и казенные учреждения заключать не вправе) стороной по таким контрактам выступает соответствующее публичное образование, а не орган публичной власти либо казенное учреждение. Поэтому следует согласиться с мнением Э. В. Талапиной и В. Ф. Яковлева, изложенным в статье «Юридические лица и субъекты публичного права: в поисках правового баланса» [4, с. 129], о необходимости обладания госорганом (органом местного самоуправления) статусом юридического лица *исключительно в целях выполнения конкретной функции*, поскольку «статус юридического лица выполняет вспомогательную роль в реализации их основного назначения как властных субъектов». В свое время выдающийся советский цивилист С. Н. Братусь в своем замечательном исследовании «Субъекты гражданского права» отмечал, что, «поскольку государство, руководясь принципом демократического централизма, предоставляет госбюджетным учреждениям известную меру самостоятельности в имущественных отношениях, они будут юридическими лицами» [1, гл. VII. Казна как субъект права]. И далее, применительно к западноевропейской практике: «государственный орган становится юридическим лицом исключительно тогда, когда он приобретает известную автономию, и когда у него будет самостоятельный источник средств».

Таким образом, статус юридического лица органа публичной власти и казенного учреждения прямо зависит от меры и степени их самостоятельности в имущественных отношениях.

В отсутствие такой самостоятельности, при наличии централизованной бюджетной системы, централизованных и детально урегулированных процедур закупок для государственных (муниципальных) нужд наделение органа публичной власти и казенного учреждения статусом юридического лица является излишним.

Статус, определенный конституцией, законом в отношении органа государственной власти, не относящегося к системе исполнительной власти, органа местного самоуправления; подзаконным актом в отношении органа государственной власти, относящегося к системе исполнительной власти, и казенного учреждения как субъектов конституционного, административного и финансового права является достаточным для выступления ими в гражданском обороте от имени соответствующего публичного образования и в любых других правоотношениях.

Соответственно, по нашему убеждению, нормы о наделении органов публичной власти и казенных учреждений статусом юридического лица, в том числе приведенные выше, подлежат исключению из законодательства Российской Федерации и правоприменительной практики.

Наделение органа публичной власти и казенного учреждения статусом юридического лица должно обосновываться отдельно необходимостью осуществления в публичных интересах конкретной функции (совершения валютных операций, открытия специальных счетов, необходимости взаимодействия с иностранными контрагентами и т. п.).

\*\*\*

До сих пор отечественная доктрина административного права не выработала четких и удовлетворительных критериев отграничения органа публичной власти от казенного учреждения. Согласно ст. 6 Бюджетного кодекса, казенное учреждение — государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций *в целях обеспечения реализации* предусмотренных законода-

тельством Российской Федерации полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы. Сравним с п. 1 ст. 132.21 Гражданского кодекса, согласно которому учреждение — унитарная некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера. Предполагается, что в отличие от органа публичной власти, непосредственно реализующего компетенцию публичного образования и государственные (муниципальные) полномочия, казенное учреждение обеспечивает реализацию полномочий органов публичной власти, т.е. призвано создавать нормальные организационные и материально-технические условия для выполнения органом публичной власти своих функций. Однако с учетом осуществления казенным учреждением, в том числе, управленческих функций, практики передачи штатной численности от органа публичной власти казенному учреждению, а также того обстоятельства, что уставные виды деятельности казенного учреждения зачастую определяются аналогично полномочиям органов публичной власти, представляется что критерий обеспечения деятельности не является вполне адекватным критерием отграничения казенных учреждений от органов публичной власти. Формальный критерий разграничения (орган власти действует на основании положения, а учреждение — устава; процедуры принятия и утверждения положения различны; у органа власти — полномочия, а у учреждения — виды деятельности) представляется недостаточным, поскольку и органы публичной власти, и казенные учреждения оказывают государственные (муниципальные) услуги и тем самым реализуют полномочия публичных образований. По нашему мнению, сущностный признак учреждения, отличающий его от органа публичной власти, заключается в том, что учреждение всегда осуществляет правоприменительные функции, а иные функции, например, по контролю и надзору может осуществлять только в порядке делегирования от органов публичной власти, если это прямо предусмотрено законом. Из этого следует, что могут существовать органы публичной власти, по статусу ничем не отличающиеся от казенных учреждений. Изначально учреждения как субъект права возникли в гражданско-правовом поле, откуда и были перенесены в административное право, которое в дореволюционной доктрине пользовалось понятием «правительственное учреждение» (см. [2]).

### **Проблемы права оперативного управления (постоянного (бессрочного) пользования) и статуса казенного имущества**

В последнее время осуществлялись мероприятия по оптимизации деятельности федеральных органов исполнительной власти и подведомственных им федеральных учреждений, непосредственно влияющие на их имущественно-правовой статус и на трансформацию права оперативного управления как одного из ключевых способов управления публичной собственностью:

- изъятие имущества (основных средств и непроизведенных активов, транспортных средств, особо ценного движимого имущества) у территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в муниципальных образованиях и его закрепление за территориальными органами по субъектам Российской Федерации (пример Федеральной налоговой службы, Федеральной таможенной службы);
- изъятие имущества (основных средств и непроизведенных активов, транспортных средств, особо ценного движимого имущества) у федеральных органов исполнительной власти и его закрепление за специально созданными казенными учреждениями (пример Федерального казначейства и подведомственного ему Федерального казенного учреждения «Центр по обеспечению деятельности Казначейства России»).

Одним из следствий централизации бюджетной системы, казначейской системы, мероприятий по перераспределению имущества является передача специализированным казенным учреждениям функций централизованной бухгалтерии (по начислению заработной платы, налогов, ведению бюджетного учета и сдачи бюджетной отчетности).

Представляется, что без тщательного анализа в условиях централизованной бюджетной системы и казначейской системы исполнения бюджетов режима казенного имущества, прав оперативного управления и постоянного (бессрочного) пользования само по себе такое перераспределение указанных правовых титулов не решает возлагаемых на него ожиданий и передает имеющиеся проблемы госорганам и казенным учреждениям, в пользу которых осуществляется перераспределение. По сути, при таком перераспределении происходит наделение таких органов публичной власти и казенных учреждений правами государственного заказчика с обязанностями по заключению государственных (муниципальных) контрактов и контролю за их исполнением, по ведению бюджетного учета. Неизбежно возникает вопрос о целесообразности сохранения права оперативного управления и права постоянного (бессрочного) пользования госорганов, органов местного самоуправления, казенных учреждений как вещного права по Гражданскому кодексу РФ и формы обособления публичного имущества. Вопрос об указанных правах на публичное имущество неразрывно связан с вопросом о статусе имущества казны публичного образования.

### Правовой режим права оперативного управления

Для начала отметим, что объем права оперативного управления в части правомочия распоряжения различается в зависимости от того, какому учреждению право оперативного управления принадлежит: автономному, бюджетному или казенному. Поэтому можно говорить о разном по объему праве оперативного управления (ст. 298 Гражданского кодекса):

**1) автономное учреждение** без согласия собственника не вправе распоряжаться недвижимым имуществом и особо ценным движимым имуществом, закрепленными за ним собственником или приобретенными автономным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества. Остальным имуществом, находящимся у него на праве оперативного управления, автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно, если иное не установлено законом. Автономное учреждение вправе осуществлять приносящую доходы деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующую этим целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах. Доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение автономного учреждения;

**2) бюджетное учреждение** без согласия собственника не вправе распоряжаться особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимым имуществом. Остальным имуществом, находящимся у него на праве оперативного управления, бюджетное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно, если иное не установлено законом. Бюджетное учреждение вправе осуществлять приносящую доходы деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующую этим целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах. Доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение бюджетного учреждения;

**3) казенное учреждение** не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом без согласия собственника имущества. Казенное учреждение может осуществлять приносящую доходы деятельность в соответствии со своими учредительными документами. Доходы, полученные от указанной деятельности, поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации.

Общим признаком автономных, бюджетных и казенных учреждений является то, что они в любом случае не вправе распоряжаться имуществом, приобретенным за счет средств соответствующего бюджета, в том числе закрепленным собственником. Таким образом, бюджетные средства и имущество, включая недвижимое, созданное за счет средств бюджета, в том числе закрепляемое собственником, фактически ограничивается в обороте и подчиняется специальному правовому режиму. В этом его принципиальное отличие от имущества, приобретенного за счет приносящей доход деятельности автономных и бюджетных учреждений, которое свободно в обороте и учитывается на отдельном балансе.

По нашему мнению, в настоящее время необходимости сохранения права оперативного управления и права постоянного (бессрочного) пользования органов публичной власти и казенных учреждений нет, в том числе с учетом обозначенного выше отсутствия правовых оснований для наделения органов публичной власти по общему правилу правами юридического лица. Коль скоро орган публичной власти и казенное учреждение по общему правилу всегда действуют от имени публичного образования и исключительно в его интересах, обязывая публичное образование своими действиями, обособленное имущество для участия в гражданских правоотношениях им не требуется. Обособленное имущество необходимо органу публичной власти и казенному учреждению для осуществления своих функций и полномочий своим персоналом, но отнюдь не для участия в гражданском обороте.

В этой связи принципиально важно понимать, как право оперативного управления появилось (было сформулировано) в конкретных условиях государственной социалистической собственности в рамках именно гражданских правоотношений, и почему эти условия в настоящее время в рамках рыночной и многоукладной экономики отпали. В уже цитированной нами работе «Субъекты гражданского права» С. Н. Братусь отмечал: «До тех пор, пока существует различие между бюджетными и хозрасчетными организациями, а также между государством, как таковым, и его органом, сохранится обособление государственного бюджета от иных финансовых планов социалистического хозяйства и обособление государства, как казны» [1]. Таким образом, право оперативного управления возникло (было сформулировано) советскими цивилистами (прежде всего А. В. Венедиктовым) как следствие обоснования самостоятельности и обособленности личности государственного предприятия (госоргана, учреждения) как коллектива работников, отличного от всего советского народа, поскольку требовалось обеспечить участие такого предприятия (госоргана, учреждения) в гражданском обороте. Необходимо было объяснить, почему государственные органы и предприятия, основанные на социалистической собственности, вступают в гражданско-правовые отношения друг с другом, притом, что их имущество находится в государственной собственности. В противном случае, если рассматривать государственные организации как составные части самого государства, получалось бы, что государство вступает в правовые отношения с самим собой, что абсурдно.

Право оперативного управления было сконструировано советскими юристами в рамках гражданского права, а не административного права в силу объективных причин. Поскольку основой имущественных отношений в советском обществе являлись социалистическая система хозяйства и социалистическая собственность на средства производства (ст. 1 ГК РСФСР 1964 г.), а советское право принципиально

не допускало дуализма публичного и частного права в его «буржуазном» понимании (В.И. Ленин, соч., т. XXIX, с. 419: «мы ничего частного не признаем, для нас все в области хозяйства есть публично-правовое, а не частное»<sup>1</sup>), вполне естественно, что оно стремилось регулировать институт государственной собственности и созданный на его основе институт оперативного управления гражданским правом. Безусловное господство социалистической собственности предполагало, что имущественные отношения внутри советского государства, кроме отношений по использованию бюджетных средств, будут регулироваться нормами гражданского права, как и отношения колхозно-кооперативной, личной собственности граждан. Гражданское законодательство России сохранило преемство многих формулировок советского ГК РСФСР при качественном изменении предмета регулирования — соответствующих общественных отношений.

О.С. Иоффе, отстаивая отраслевую принадлежность права оперативного управления к гражданскому праву, отмечал в работе «Развитие цивилистической мысли в СССР (часть II)»: «подобно тому, как всякий вообще юридический факт, порождая субъективное право, не предрешает вопроса о его отраслевой принадлежности, образование права оперативного управления на основе властного предписания также не способно само по себе сообщить ему, наряду с гражданско-правовыми, какие-либо административно-правовые элементы... Будучи субъективным правом в отношениях со всеми третьими лицами, оперативное управление выступает перед государством как обязанность его носителя использовать полученное имущество по назначению, строго сообразуясь с целями своей деятельности и подлежащими реализации плановыми заданиями. Но право, обращенное к одному субъекту, не меняет своей юридической сущности вследствие того, что оно предстает и как обязанность, выполняемая для другого лица... Даже не отказывая оперативному управлению в гражданско-правовой квалификации, нельзя отрицать его практической значимости для других отраслей права, например, для права административного при определении границ дозволенного вмешательства вышестоящих органов в имущественную сферу нижестоящих» [3, с. 365, 366].

Ранее в работе «Правоотношение по советскому гражданскому праву» О.С. Иоффе писал, что «в отношениях различного рода эти органы выступают в своих различных качествах. В административном правоотношении они выступают в качестве органов, осуществляющих функцию организации и управления и подчиняющих себе тех лиц, в отношении которых эта функция осуществляется. В гражданских правоотношениях они выступают в качестве органов, осуществляющих хозяйственную функцию и находящихся в равном юридическом положении с теми лицами, которые вступают с ними в правоотношения по поводу и в процессе осуществления этой функции. Если бы орган, осуществляющий функцию организации и управления, являлся даже носителем обязанности в конкретном административном правоотношении, то поскольку эта обязанность, как и соответствующее ей право другой стороны, имеют своим объектом организационно-управленческую деятельность данного органа, постольку и в этом правоотношении носителем власти является данный орган, а не его управомоченный субъект. Напротив, если бы тот же самый орган являлся носителем обязанности в конкретном гражданском правоотношении, то поскольку эта обязанность, как и соответствующее ей право другой стороны, имеют своим объектом хозяйственную деятельность данного органа, постольку в этом правоотношении отсутствуют элементы власти и подчинения, и оно строится по принципу юридического равенства обоих контрагентов» [3, с. 544–545].

Таким образом, по мнению О.С. Иоффе, хозяйственная деятельность органа предполагает, что в этом правоотношении отсутствуют элементы власти и подчинения,

<sup>1</sup> Цит. по [3, с. 532].

в отличие от административных правоотношений, имеющих своим объектом организационно-управленческую деятельность данного органа. Нетрудно заметить, что О.С. Иоффе разделял организационно-управленческую деятельность госорганов как предмет административно-правового регулирования и хозяйственную деятельность госорганов как предмет гражданско-правового регулирования. Далее О.С. Иоффе пишет: «Таким образом, отношения гражданского права всеми своими элементами отличаются от административных правоотношений. Они отличаются друг от друга: а) по общему характеру построения (отношения равенства; отношения власти и подчинения), б) по субъектному составу (отношения с органом, осуществляющим хозяйственную функцию; отношения с органом, осуществляющим функцию организации и управления), в) по объекту (правоотношения, связанные с хозяйственной деятельностью данного органа; правоотношения, связанные с его организационно-управленческой деятельностью), г) по объему правомочий и обязанностей (обязанность, соответствующая правомочию как притязанию; обязанность, соответствующая правомочию как велению)» [3, с. 545–546]. И далее: «Для определения сферы применения норм гражданско-правового законодательства существенными являются следующие обстоятельства: специфика метода гражданско-правового регулирования, в силу которого гражданское правоотношение выступает в качестве отношения особого структурного типа; объективная природа общественных отношений, обуславливающая возможность применения к ним метода гражданско-правового регулирования; характер материально-обусловленных и сознательно социалистическим государством выдвинутых целей и задач, предопределяющих необходимость применения метода гражданско-правового регулирования к данным общественным отношениям... По принципу гражданского правоотношения строятся социалистические имущественные отношения, а также отношения, связанные с личными неимущественными правами советских граждан. Эти отношения должны строиться по типу гражданского правоотношения, если по своей объективной природе они допускают возможность применения к ним только метода гражданско-правового регулирования. Если же по своей объективной природе они допускают возможность применения к ним не только гражданско-правового, но и административно-правового метода, то они будут строиться по типу гражданского правоотношения, если структурные особенности последнего обеспечивают такое поведение его участников, которое необходимо для разрешения задач, сознательно поставленных социалистическим государством в целях удовлетворения материальных потребностей и интересов советских граждан и всего советского народа» [3, с. 552].

Советская система хозяйства знала два основных вида планирования: бюджетное (именно здесь государство называлось казной и выступало в лице финансовых органов) и не связанное с бюджетом (здесь потребовалось обеспечить выступление в гражданском обороте от своего имени как юридических лиц, наделенных в отношении обособленного имущества правом оперативного управления госорганов и предприятий, которые во исполнение плана заключали гражданско-правовые договоры).

Объективные условия социалистической системы хозяйствования, когда государство являлось основным собственником, предопределили возникновение конструкции права оперативного управления для того, чтобы придать отношениям внутри этой системы характер гражданских правоотношений. Это было сделано для того, чтобы путем децентрализации и придания хозяйственной самостоятельности государственным организациям обеспечить расширенное воспроизводство материальных благ. И постольку, поскольку отношения между госорганами и предприятиями рассматривались в рамках расширения производства материальных благ, прежде всего, как имущественные отношения, их организационно-управленческая сторона была отодвинута на второй план.

Собственно, точка зрения советских цивилистов на право оперативного управления без учета существенно изменившихся объективных экономических отношений

была усвоена и российским гражданским законодательством, поскольку в период принятия Основ гражданского законодательства СССР 1991 г. и Гражданского кодекса РФ государство оставалось крупнейшим и основным собственником. Однако при этом не было учтено и не учитывается, что прямое участие государства в отраслях экономики, не являющихся стратегическими (оборонное производство, атомная и космическая отрасль, транспорт), фактически и юридически сходит на нет. Соответственно, должен быть пересмотрен взгляд на отношения публичной собственности (и на право оперативного управления как их составную часть) и сделан акцент на их управленческую составляющую и связь с бюджетом, что предполагает их регулирование инструментарием публичного права (финансового и административного). Неслучаен высокий удельный вес норм финансового (бюджетного) и административного права в регулировании организационных отношений по использованию публичного имущества. И именно организационные отношения составляют основной объем регулируемых административным и финансовым правом отношений.

По действующему российскому законодательству заключение и оплата *казенным учреждением* государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров (соглашений), подлежащих исполнению за счет бюджетных средств, производятся *от имени соответствующего публичного образования* (неслучайно наименование разновидности такого государственного учреждения казенным), что не позволяет говорить о самостоятельном участии органа публичной власти и казенного учреждения в гражданском обороте. Право распоряжения средствами бюджета ограничено их целевым назначением (возможностью использовать их только на те цели, которые указаны в законе/решении о бюджете) и необходимостью при заключении контракта следовать требованиям Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>1</sup>, что практически исключает свободу выбора контрагента по договору. Деятельность органа публичной власти и казенного учреждения осуществляется на основании сметы (документ, устанавливающий в соответствии с классификацией расходов бюджета лимиты бюджетных обязательств казенного учреждения), а казенного (автономного, бюджетного) учреждения — также на основании государственного (муниципального) задания (документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ). Бюджетную смету утверждает, государственное (муниципальное) задание формирует и утверждает, обеспечивает результативность, адресность и целевой характер бюджетных средств, отвечает от имени соответствующего публичного образования по денежным обязательствам получателей бюджетных средств главный распорядитель бюджетных средств. Если казенному учреждению разрешено осуществлять приносящую доходы деятельность, то полученные от такой деятельности доходы являются доходами бюджета соответствующего публичного образования и распоряжаться ими казенное учреждение не вправе. С учетом этих обстоятельств и санкционировании любых расходов с бюджетными средствами органом казначейства, говорить о том, что орган публичной власти и казенное учреждение самостоятельно распоряжаются доведенными до них средствами бюджета можно только с очень большой натяжкой. Более того, встает вопрос о том, можно ли считать поступающие органу публичной власти и казенному учреждению при исполнении бюджета денежные средства поступающими именно в оперативное управление. Бюджетный кодекс полагать так не дает никаких оснований. Граждан-

<sup>1</sup> СПС Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_144624/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/)(дата обращения: 20.02.2021).

ский кодекс в ст. 214, 215 прямо называет средства бюджета имуществом казны. Очевидно и то, что бюджетные средства не могут быть изъяты у органа публичной власти и казенного учреждения как излишние, неиспользуемые либо используемые не по назначению в рамках п. 2 ст. 296 Гражданского кодекса. Тогда получается, что нормы Гражданского кодекса на денежные средства казенных учреждений не распространяются, что не позволяет говорить о едином правовом режиме (праве оперативного управления) денежного и неденежного имущества казенного учреждения. Право оперативного управления Гражданского кодекса распространяется только на иное движимое и недвижимое имущество, на которое в силу п. 4 ст. 123.22 и п. 1 ст. 126 Гражданского кодекса РФ взыскание по обязательствам казенного учреждения обращено быть не может.

В чем же заключается смысл и последствия наделения органа публичной власти и учреждения имуществом на праве оперативного управления (неважно, на основании решения органа публичной власти или по государственному (муниципальному) контракту), а земельным участком на праве постоянного (бессрочного) пользования? А единственно в том, что при таком наделении переносится компетенция по обеспечению содержания и использования такого имущества по назначению за счет выделяемых бюджетных средств от одного главного распорядителя средств бюджета другому либо внутри главного распорядителя средств бюджета (между подведомственными ему получателями бюджетных средств — учреждениями). Соответственно, такое перераспределение имеет значение, прежде всего, для планирования бюджета (необходимо предусмотреть в смете казенного учреждения либо плане финансово-хозяйственной деятельности бюджетного учреждения расходы по содержанию имущества, уплате обязательных платежей).

Закрываемые органом публичной власти или казенным учреждением за счет выделенных бюджетных ассигнований контракты, если иное не предусмотрено решениями о выделении таких бюджетных ассигнований, влекут поступление приобретаемого имущества им в оперативное управление непосредственно, минуя решение собственника как наиболее популярный способ возникновения права оперативного управления (п. 3 ст. 299 Гражданского кодекса).

Имущество на праве оперативного управления, а земельные участки на праве постоянного (бессрочного) пользования могут быть использованы исключительно по его целевому назначению в соответствии с уставными видами деятельности учреждения и утвержденными главным распорядителем сметой и государственным (муниципальным) заданием. В этом принципиальное сходство в правовом режиме бюджетных средств и иного имущества публичного учреждения. Различаются только режимы распоряжения. Казенное учреждение не вправе распоряжаться каким-либо способом любым имуществом, закрепленным за ним на праве оперативного управления, без согласия собственника. Казенное учреждение, равно как и бюджетное и автономное учреждение, не вправе распоряжаться земельными участками, закрепленными за ними на праве постоянного (бессрочного) пользования, кроме заключения соглашения об установлении сервитута и передачи в безвозмездное пользование гражданину в виде служебного надела (п. 3 ст. 269 Гражданского кодекса).

Поскольку орган публичной власти и казенное учреждение всегда действуют от имени публичного образования (в любых правоотношениях), они реализуют функции и полномочия публичного образования, которое наделяет их и не может не наделять компетенцией, в том числе по осуществлению прав и обязанностей собственника. Компетенция органа публичной власти либо учреждения в отношении поступающего ему имущества как минимум предусматривает обеспечение содержания и использования публичного имущества по назначению, что предполагает:

- владение и пользование публичным имуществом (кроме имущества общего пользования: объекты природопользования, транспортной инфраструктуры и т.п.) для

реализации своей компетенции (уставной деятельности), что проявляется в использовании служащими и работниками имущества для осуществления своих должностных обязанностей, в том числе в качестве материально ответственных лиц;

- заключение соответствующих государственных контрактов по обеспечению технической эксплуатации, поставке энергоресурсов и охране имущества, а также участие в деятельности по управлению многоквартирным домом либо нежилым зданием, в котором несколько собственников (если в оперативное управление поступает жилое или нежилое помещение), соблюдение обязательных требований в отношении имущества;
- защиту имущества от притязаний любых третьих лиц, в том числе в судебном порядке;
- уплату в отношении имущества обязательных платежей (налогов и сборов), что, конечно, по сути своей абсурдно, поскольку происходит перемещение в рамках бюджетной системы бюджетных средств. Это может быть хоть как-то оправданно только в тех случаях, когда налог на имущество и земельный налог, поступающие, соответственно, в бюджет субъекта Российской Федерации и муниципального образования уплачиваются казенными учреждениями, не относящимися к бюджету, в который уплачивается налог.

Соответственно, никакого самостоятельного владения и использования, не говоря уж о распоряжении, обособленным на праве оперативного управления имуществом (права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками) своей властью и в своем интересе у органа публичной власти и казенного учреждения нет. Этот интерес всегда ограничен и является компетенцией органа публичной власти и уставными целями казенного учреждения. Да, орган публичной власти и учреждение, не наделенные специальной компетенцией по управлению и распоряжению публичным имуществом, могут наделяться в отдельных случаях полномочиями по распоряжению публичным имуществом (например, по приватизации жилищного фонда, используемого на основании договора социального найма, либо по отчуждению малоценного имущества). Однако перечень таких случаев носит закрытый характер и ничего не меняет в том, что орган публичной власти и казенное учреждение и в этих случаях всегда действуют от имени и в интересах публичного образования, в том числе в целях реализации предусмотренных законом прав граждан.

Для этого, на наш взгляд, органу публичной власти и казенному учреждению, выступающему от имени соответствующего публичного образования, не нужно ограниченное вещное право оперативного управления и право постоянного (бессрочного) пользования. Достаточно наделение органа публичной власти и казенного учреждения ограниченной компетенцией по управлению публичным имуществом.

Неслучайно таких ограниченных вещных прав, как право оперативного управления и право постоянного (бессрочного) пользования, не знают законодательства романогерманской правовой системы и не знало законодательство Российской империи, которым, тем не менее, было прекрасно известно понятие казны. Остановимся кратко на вопросе обособления частей государственного имущества в связи с понятием казенного имущества, как он решался юристами Российской империи и советского государства.

*Продолжение в следующем номере.*

## Литература

1. Братусь С. Н. Юридические лица в советском гражданском праве (понятие, виды, государственные юридические лица). М. : Юрид. изд-во, 1947.
2. Елистратов А. И. Основные начала административного права. М., 1914 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.litres.ru/a-elistratov/osnovnye-nachala-administrativnogo-prava/> (дата обращения: 12.03.2021).

3. *Иоффе О. С.* Избранные труды по гражданскому праву. М. : Статут, 2009.
4. *Талапина Э. В., Яковлев В. Ф.* Юридические лица и субъекты публичного права: в поисках правового баланса // Журнал российского права. 2016. № 8. С. 125–141.
5. *Шульженко С. И.* Проблемы управления публичным имуществом в Российской Федерации // Управленческое консультирование. 2019. № 2 (122). С. 71–88.

**Об авторе:**

**Шульженко Станислав Игоревич**, заместитель начальника межрегионального филиала Федерального казенного учреждения «Центр по обеспечению деятельности Казначейства России» в г. Санкт-Петербурге, аспирант Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация); S.Shulgenko@yandex.ru

**References**

1. Bratus S. N. Legal entities in Soviet civil law (concept, types, state legal entities). M.: Juridical Publishing House, 1947. (In rus).
2. Elistratov A. I. Basic principles of administrative law [Electronic resource]. M., 1914. URL: <https://www.litres.ru/a-elistratov/osnovnye-nachala-administrativnogo-prava/> (In rus).
3. Ioffe O. S. Selected works on civil law. M.: Statute, 2009. (In rus).
4. Talapina E. V., Yakovlev V. F. Legal entities and subjects of public law: in search of legal balance // Journal of Russian Law [Zhurnal rossiiskogo prava]. 2016. N 8. P. 125–141. (In rus).
5. Shulzhenko S. I. Problems of public property management in the Russian Federation // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2019. N 2 (122). P. 71–88. (In rus).

**About the author:**

**Stanislav I. Shulzhenko**, Deputy Head of the Interregional branch of Federal State Institution «Center for ensuring the activities of the Treasury of Russia» in Saint-Petersburg, Graduate Student of North-West Institute of Management, Branch of RANEPА (St. Petersburg, Russian Federation); S.Shulgenko@yandex.ru