DOI 10.22394/1726-1139-2021-7-116-130

Управление публичным имуществом в Российской Федерации: базовые правовые категории (часть 2)*

Шульженко С. И.[1, 2]

[1]Межрегиональный филиал Федерального казенного учреждения «Центр по обеспечению деятельности Казначейства России» в г. Санкт-Петербурге, Российская Федерация
[2]Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; S.Shulgenko@yandex.ru

РЕФЕРАТ

В 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 2) // Управленческое консультирование. 2021. № 7. С. 116–130.

Public Property Management in Russian Federation: Basic Principles (Part 2)

Stanislav I. Shulzhenko[1, 2]

[1]Interregional branch of Federal state institution «Center for ensuring the activities of the Treasury of Russia», Saint-Petersburg, Russian Federation
[2]Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPA), Saint-Petersburg, Russian Federation; S.Shulgenko@yandex.ru

ABSTRACT

The article 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

* *Начало статьи см.*: Управленческое консультирование. 2021. № 6. С. 128–147.

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 2) // Administrative consulting. 2021. N 7. P. 116–130.

Правовой режим имущества казны

Ст. 421 тома X Свода законов Российской империи не различала государственных и казенных имуществ. Но Устав Лесной (ст. 3) разделял государственные леса на казенные и на имеющие особое предназначение, относя к последним леса, назначенные для военных устройств. В. Б. Ельяшевич, комментируя указанную норму, делал вывод, что «государство будет казной, поскольку оно выступает в гражданском обороте. Казна — это государство как хозяйствующий субъект. Казенными будут те имущества, которые государство выдвигает в гражданский оборот в качестве объекта своей хозяйственной деятельности. Вне этого круга стоят все имущества, которые государство посвящает непосредственно общественным и государственным целям» (Т. 2, с. 205) [2]. И. И. Янжул в работе «Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах» пишет: «Домены суть такие государственные имущества, которые имеют своим назначением приносить доход казне. К такого рода государственным имуществам должно отнести: 1) всякую землю, назначаемую для культуры, 2) леса, 3) вещные права на пользование частными имуществами, 4) всякого рода капиталы, принадлежащие правительству. Эти последние фискальные домены ... могут быть отчуждаемы и подлежат обычным нормам гражданского права» [4, с. 93]. Выдающийся русский цивилист Л. А. Кассо в работе «Русское поземельное право» (п. 27 разд. D гл. II «Государственные имущества») 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 [3, с. 25–26].

Из представленных фрагментов ясно, что под казной дореволюционные юристы понимали государство как участника гражданского оборота (фиск как олицетворение участия государства в гражданских правоотношениях), а собственно казенные имущества в узком смысле слова — это не ограниченные в обороте объекты, которые приносят казне доход. Соответственно, учреждения, выступающие в гражданский оборот от имени казны не ограниченным в обороте имуществом, и есть казенные учреждения. Но государственные имущества не ограничиваются казенными, они включают в свой состав также объекты, предназначенные для государственной цели и изъятые из оборота до тех пор, пока они этим целям служат. Это

имущества ведомств: крепости, тюрьмы и т. п. То есть критерий разграничения государства как казны и как организации публичной власти дореволюционные юристы (но, заметим, отнюдь не законодательство) видели в области оборотоспособности объектов прав. В этом смысле можно говорить о том, что дореволюционное законодательство знало государство как субъекта права, который может владеть как оборотоспособными, так и изъятыми из оборота имущества. Соответственно все государственные учреждения, конечно, являлись казенными и выступали в обороте от имени государства. Из этого следует, что в широком смысле казенные и иные государственные имущества законодательством Российской империи отождествлялись как принадлежащие государству. Признание сенатской практикой юридической личности за государственными установлениями (правительственными учреждениями) и наличия у них обособленного имущества не влекло за собой конструирование дореволюционными юристами отдельного (особого) права таких учреждений на имущество, поскольку за ними всегда стоит государство.

Иной подход был принят советским законодательством.

Вот что писал о казне советского государства в работе «Субъекты гражданского права» С. Н. Братусь: «понятие казны выражает ту сторону деятельности государства, которая связана с собиранием и расходованием определенной части общественного дохода через бюджет. *Понятие казны определяется через понятие бюджета. В этом коренное отличие советской казны от казны буржуазной...* В капиталистическом обществе казна — это имущественная сторона деятельности государства: *все государственное имущество — казенное имущество...* Исходя из всего вышесказанного, мы приходим к выводу, что господствующее в буржуазной юриспруденции направление и судебная практика *склонны отвергать возможность признания государственного учреждения юридическим лицом.* Подлинным субъектом имущественных прав остается государство — фиск... Не устраняя целевой направленности бюджетных средств, закрепленности их за отдельными, финансируемыми через бюджет органами, {советское} *государство в единстве всех своих доходов и расходов, опосредствуемых бюджетом, выступает как целое, как казна.* Разумеется, понятие казны не укладывается в рамки гражданского права... Кстати, эта часть государственного имущества может быть охарактеризована двумя признаками: отрицательный признак состоит по сути в том, что государственное имущество, в отношении которого государство выступает, как казна, *не должно находиться в распоряжении какого-либо госоргана в качестве закрепленного за ним* (госорганом) имущества; положительный признак состоит, по сути, в том, что *имущество заключается в фонде денежных средств, аккумулируемом и распределяемом через бюджет.* Исходя из всего вышесказанного, мы приходим к выводу, что советское *государство может являться непосредственным носителем прав и обязанностей только по поводу государственного имущества, которым оно распоряжается в процессе исполнения бюджета. В этом своем качестве советское государство и есть казна»* [1].

Как следует из приведенных фрагментов работы С. Н. Братуся, советское государство, действующее как собственник через бюджет, и есть казна. Иное имущество (неденежное) находится в оперативном управлении госорганов (самостоятельность которых обосновывается невозможностью отождествления государства и его органов) и предприятий, которые на основании плана вступают в гражданско-правовые отношения и заключают договоры.

Бюджетный кодекс упоминает казну в абз. 2 п. 1 ст. 79 в смысле объектов капитального строительства в результате бюджетных инвестиций, конечный пользователь которых среди унитарных предприятий, учреждений не определен, а также в стт. 102, 158, 242.2. в смысле средств соответствующего бюджета. Любопытна формулировка ст. 102 Бюджетного кодекса: долговые обязательства Российской

Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования полностью и без условий обеспечиваются всем находящимся в собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования имуществом, составляющим соответствующую казну, и исполняются за счет средств соответствующего бюджета. То есть обязательства обеспечиваются всем незакрепленным государственным и муниципальным неденежным имуществом, но исполняются исключительно за счет денежных средств соответствующего бюджета. Действующее гражданское законодательство (абз. 2 п. 4 ст. 214, абз. 2 п. 3 ст. 215 Гражданского кодекса) понимает под казенным имуществом средства бюджета и иное имущество, не закрепленное на праве хозяйственного ведения или оперативного управления (странно, что сюда не относятся земельные участки, не закрепленные на праве постоянного (бессрочного) пользования), которое может быть как ограниченным, так и не ограниченным в обороте.

Таким образом, по действующему законодательству казенное имущество — это средства бюджета и не закрепленное за унитарными предприятиями и государственными (муниципальными) учреждениями имущество независимо от его оборотоспособности.

Выше было уже сказано о том, что никакого самостоятельного интереса и отдельной воли на участие в гражданском обороте у органов публичной власти и казенных учреждений нет и быть не может. Соответственно, они не являются самостоятельными участниками гражданских правоотношений, а действуют от имени публичного образования и строго в пределах, установленных положениями об органах публичной власти и уставами казенных учреждений.

Если публичное образование участвует в гражданском обороте через свои органы и отвечает по их обязательствам своим имуществом (средствами бюджета), то говорить о том, что у этих органов возникает какое-либо отдельное гражданское право на используемое ими имущество, правовых оснований нет. Органы публичной власти и казенные учреждения только пользуются казенным (публичным) имуществом и распоряжаются им в пределах компетенции от имени публичного образования.

Наиболее абсурдным представляется наделение казенных учреждений правом оперативного управления либо постоянного (бессрочного) пользования в отношении публичного имущества общего пользования (автомобильные дороги, земельные участки полосы отвода автомобильной дороги) притом, что в данном случае соответствующие казенные учреждения призваны выполнять полномочия государственного заказчика по обеспечению надлежащей эксплуатации такого имущества[1].

Право на использование имущества возникает вне гражданского оборота в рамках административно-правовых отношений между публичным образованием и его органами, а соответственно, предполагается, что имущество органов публичной власти и казенных учреждений ограничено в обороте.

Таким образом, мы вовсе не исходим из тождества публичного образования и его органов, как можно было подумать. Мы говорим о том, что в гражданском обороте в лице своих органов и учреждений участвует само публичное образование, а административно-правовые (организационные) отношения по использованию публичного имущества между публичным образованием и органом публичной власти или казенным учреждением для третьих лиц и контрагентов безразличны, поскольку ответственность по обязательствам принимает само публичное образование.

---

[1] Такая конструкция предусмотрена п. 7 ст. 3, ч. 11 ст. 6, Федерального закона 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».

Есть основания полагать, что 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. Порядка обращения взыскания на казенное неденежное имущество и имущество, находящееся в оперативном управлении, действующим законодательством не предусмотрено.

Таким образом, можно говорить о единстве правового режима казенного имущества и имущества, закрепленного на праве оперативного управления за органами публичной власти и казенными учреждениями.

Это означает, что место нормам об имуществе казны не в Гражданском кодексе, а в Бюджетном кодексе со всеми вытекающими отсюда последствиями. Право оперативного управления органов публичной власти и казенных учреждений в условиях казначейской системы исполнения бюджета как субъективное гражданское (вещное) право изжило себя, поскольку не дает какой-либо самостоятельности и имущественной обособленности его носителям. Следовательно, право оперативного управления казенных учреждений (органов публичной власти) должно быть исключено из Гражданского кодекса как ограниченное вещное право.

Имущество, используемое (находящееся у) органами публичной власти и казенными учреждениями при таком подходе рассматривается как априори казенное и принадлежащее тому публичному образованию, которое стало собственником имущества при разграничении государственной собственности (независимо от оснований такого разграничения).

Вопросы использования публичного имущества между органами публичной власти и казенными учреждениями должны решаться в рамках административно-правовых (организационных) отношений и компетенции органов публичной власти, которые в данном случае осуществляют полномочия собственника публичного имущества, не обремененного вещными правами. Право пользования соответствующего органа публичной власти либо казенного учреждения публичным имуществом может возникать как на основании административного акта о передаче публичного имущества в пользование, так и на основании договора, что не меняет правовой природы отношений о передаче имущества как административно-правовых. В актах (договорах) о передаче имущества фиксируются индивидуализирующие его характеристики (адрес, кадастровый номер, площадь, назначение, в том числе отнесение к объектам культурного наследия либо особо ценному имуществу), а также стоимость согласно данным бухгалтерского (бюджетного) учета. Обязанности органов публичной власти и казенных учреждений в отношении используемого ими публичного имущества определяются законами, в соответствии с законами, положениями об органах публичной власти и уставами казенных учреждений (в соответствии с типовыми положениями и уставами).

Перераспределение имущества между органами публичной власти и (или) казенными учреждениями осуществляется уполномоченными органами публичной власти (главными распорядителями бюджетных средств) с учетом потребностей в использовании имущества в соответствии с его целевым назначением и предусмотренными ассигнованиями бюджета на содержание имущества.

Наше предложение по исключению права оперативного управления казенных учреждений и приравненных к ним Бюджетным кодексом органов публичной власти позволит прекратить сложившуюся порочную и абсурдную судебную практику понуждения органов, осуществляющих полномочия собственника, принять в казну неиспользуемое и непригодное для использования имущество, расходы на содержание которого не предусмотрены органу публичной власти или казенному учреж-

дению — правообладателю имущества на праве оперативного управления или органу публичной власти, выступающему от имени казны.

См. например Определение Верховного Суда РФ от 10.07.2018 № 307-ЭС18-2637 по делу № А13-2776/2017[1]: установив наличие у истца права на отказ от закрепленного за ним имущества на праве оперативного управления и передачу его ответчику по причине неиспользования в соответствии с целями деятельности учреждения, согласование вопроса прекращения права оперативного управления спорного имущества с Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии, в отсутствие доказательств, подтверждающих правомерность бездействия уполномоченного органа по принятию имущества в казну, суды первой и апелляционной инстанций пришли к правомерному выводу о наличии оснований для удовлетворения иска.

Подобная практика — прямое следствие цивилистической модели права оперативного управления, применяемой вне контекста совершенно изменившихся условий и бюджетного законодательства.

Отказ от права оперативного управления (права постоянного (бессрочного) пользования) как вещного права органов публичной власти и казенных учреждений влечет за собой последствия.

1. Вопросы использования невостребованного (неиспользуемого) тем или иным органом публичной власти либо казенным учреждением имущества должны решаться при планировании бюджета публичного образования на соответствующий год и не могут решаться вне бюджетных правоотношений как непосредственно на них влияющие.

2. Имущество, поступающее в публичную собственность, поступает в пользование органа публичной власти либо казенного учреждения, в пользу которого заключен государственный или муниципальный контракт и который обозначен в решении о выделении средств бюджета в качестве его получателя (определен главным распорядителем средств бюджета).

Если это имущество является недвижимым (земельный участок, здание, сооружение, помещение), в течение пяти дней с даты принятия имущества орган публичной власти (казенное учреждение) направляет в рамках информационного взаимодействия в Единый государственный реестр недвижимости сведения для указания его в качестве пользователя, а также указания главного распорядителя средств бюджета, в ведении которого пользователь находится.

В отношении недвижимого имущества, поступающего органу публичной власти либо казенному учреждению на основании решения соответствующего органа публичной власти либо главного распорядителя бюджетных средств, указание на пользователя публичного имущества вносится в Единый государственный реестр недвижимости в рамках информационного взаимодействия с обязательным указанием главного распорядителя средств бюджета, в ведении которого находится пользователь, также в течение пяти дней.

Имущество, поступающее органу публичной власти и казенному учреждению, отражается этим органом или казенным учреждением либо организацией, которой переданы полномочия по ведению бюджетному учету, на балансе за этим органом публичной власти либо казенным учреждением. А если это имущество не соответствует признакам актива — то на забалансе.

3. Перераспределение имущества осуществляется главными распорядителями бюджетных средств либо структурным подразделением финансового органа публичного образования, обеспечивающего планирование и исполнение бюджета.

---

[1] [Электронный ресурс]. https://legalacts.ru/sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-10072018-n-307-es18-2637-po-delu-n-a13-27762017/ (дата обращения: 12.04.2021).

При этом в отношении органов государственной власти, не входящих в систему исполнительной власти (в частности, Центральный банк, Прокуратура, Следственный комитет), такое перераспределение (закрепление, изъятие) возможно, исходя из принципа разделения властей, только по предложению главы такого органа государственной власти или государственного органа.

Решение о судьбе имущества органа публичной власти принимается высшим органом исполнительной власти либо уполномоченным им органом исполнительной власти, если это имущество более не требуется для реализации полномочий: по согласованию с ним и по его волеизъявлению — если орган относится к системе законодательной, судебной либо иной государственной власти (Прокуратура, Следственный комитет, Банк России); а также без его волеизъявления, с согласия его главного распорядителя средств бюджета — если орган относится к системе исполнительной власти.

Решение о перераспределении имущества принимается самостоятельно главным распорядителем средств бюджета, прежде всего, между подведомственными учреждениями и предприятиями — исполнителями государственного задания. Очевидна связь между государственным заданием и имуществом, необходимым для его исполнения. Соответственно, при подготовке и реализации задания необходимо обеспечить учреждение необходимым имуществом.

4. Если имущество не востребовано органами и учреждениями главного распорядителя бюджетных средств, оно распределяется между главными распорядителями средств бюджета после публикации главным распорядителем средств бюджета сведений о таком имуществе на МВ-портале по управлению публичным имуществом. Приоритетным является использование имущества по текущему назначению (например, объект образования должен использоваться для оказания образовательных услуг). В случае отсутствия необходимости в таком имуществе у соответствующего уровня бюджетной системы, имущество предлагается на другой уровень бюджетной системы главным распорядителем средств соответствующего бюджета. Решение о целесообразности вывода имущества за пределы бюджетной системы РФ принимается только в тех случаях, если имущество не востребовано бюджетной системой — в отношении федерального имущества Министерством финансов либо уполномоченным им органом; в отношении имущества субъектов РФ и муниципального имущества — их уполномоченными органами.

Имущество, не отвечающее признакам актива, переводится за баланс органа публичной власти либо казенного учреждения до момента принятия уполномоченным органом решения о передаче такого имущества другим органам публичной власти либо учреждениям или унитарным предприятиям, частным лицам, отчуждении его из публичной собственности, списании (уничтожении). Такое имущество снимается с баланса и отражается на забалансовом счете, а также на хранении вплоть до принятия в отношении такого имущества соответствующего управленческого решения. До принятия и реализации решения в отношении такого имущества орган публичной власти либо казенное учреждение за счет выделенных ему бюджетных ассигнований обеспечивает отсутствие доступа к имуществу третьих лиц и (или) принимает меры по предотвращению возможного ущерба третьим лицам от такого имущества, а также его консервации. В случае принятия таких мер органом публичной власти и (или) казенным учреждением уполномоченные органы (по благоустройству, по охране культурного наследия) не вправе возбуждать в отношении органов публичной власти и казенных учреждений дел об административных правонарушениях в связи с неудовлетворительным состоянием имущества за отсутствием события административного правонарушения.

5. Поскольку имущество, включая земельные участки, находящееся в пользовании органов публичной власти и казенных учреждений, является имуществом каз-

ны соответствующего публичного образования, обособленным за соответствующим органом публичной власти либо казенным учреждением (и его главным распорядителем средств бюджета) такое имущество не может быть объектом налогообложения (налога на имущество организаций, земельного налога). Таким образом устраняется отмеченная абсурдная ситуация перекачки средств бюджета, выделяемых на уплату налогов, внутри бюджетной системы. Потребуется внесение изменений в Налоговый кодекс.

6. Потребуется изменение утверждаемых Министерством финансов России стандартов бухгалтерского (бюджетного) учета в связи с исключением права оперативного управления и права постоянного (бессрочного) пользования органов публичной власти и казенных учреждений и обособлением публичного имущества за организациями, подведомственными главному распорядителю средств соответствующего бюджета. Также потребуется пересмотр понятий «основные средства» и «непроизведенные активы».

В статуте (положении) любого органа публичной власти, а также государственной корпорации, государственной компании (главного распорядителя средств бюджета, распорядителя средств бюджета) необходимо будет закрепить следующие основные полномочия собственника по:

1) обеспечению учета вверенного имущества в реестре публичного имущества (данные которого должны быть синхронизированы с данными бюджетного учета, а в отношении недвижимого имущества — Единого государственного реестра недвижимости);
2) обеспечению сохранности, 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 органами исполнительной власти), в том числе по перераспределению имущества внутри главного распорядителя средств бюджета (распорядителей, получателей, администраторов).

В уставах (положениях) о казенных учреждениях необходимо закрепить их полномочия (обязанности) по обеспечению:

1) учета вверенного имущества в реестре публичного имущества (данные которого должны быть синхронизированы с данными бюджетного учета, а в отношении недвижимого имущества — Единого государственного реестра недвижимости);
2) сохранности, содержания, использования, ремонта и вывода из эксплуатации, в том числе списания и утилизации пришедшего в негодность либо утраченного по иным основаниям вверенного имущества (по согласованию с учредителем, главным распорядителем средств бюджета).

Полагаем, что вышеуказанные полномочия публичного собственника органов публичной власти и казенных учреждений могут быть закреплены в гл. 18 Бюджетного кодекса, устанавливающей статус участников бюджетного процесса (главного распорядителя бюджетных средств, казенного учреждения), либо в принятом в соответствии с Бюджетным кодексом типовом положении об органе публичной власти и казенном учреждении.

Предлагаемая модель предполагает установление общих и специальных нормативов обеспеченности публичным имуществом. По нашему мнению, общие нормативы обеспеченности федеральным имуществом должны утверждаться Правитель-

ством РФ либо Министерством финансов и далее, в отношении отдельных организаций, оказывающих услуги, конкретизироваться отраслевыми министерствами или государственными корпорациями. В свете реалий сегодняшнего дня подлежит пересмотру установленный п. 3 постановления Правительства Российской Федерации от 05.01.1998 № 3 «О порядке закрепления и использования находящихся в федеральной собственности административных зданий, строений и нежилых помещений»[1] норматив обеспеченности кабинетной площадью 9 м^2 на одного служащего.

Одним из следствий предлагаемой модели является дальнейшее ограничение прав органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по распоряжению невостребованным либо высвобождаемым публичным имуществом. Прежде чем это имущество будет введено в гражданский оборот, оно должно быть в обязательном порядке, исходя из назначения имущества, предложено к использованию иными уровнями публичной собственности, а также государственными корпорациями и компаниями. Только в случае отказа от использования для целей реализации полномочий органов государственной власти и местного самоуправления, а также государственных корпораций и компаний такое имущество может быть передано в пользование третьих лиц либо отчуждено в порядке приватизации. В этом проявляется действие одного из принципов бюджетной системы Российской Федерации — принципа эффективности использования бюджетных средств. См. ст. 34 Бюджетного кодекса РФ: при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из *необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств* (результативности).

Целесообразность сохранения конструкции права оперативного управления для бюджетных и автономных учреждений и объединения права оперативного управления и права постоянного (бессрочного) пользования автономных и бюджетных учреждений в единое право оперативного управления

В той части государственного хозяйства, в которой его юридические лица (унитарные предприятия, бюджетные и автономные учреждения) сохраняют самостоятельность, вступают в гражданский оборот от своего имени и отвечают по своим обязательствам принадлежащим им имуществом, право оперативного управления как субъективное гражданское право сохраняет свое значение.

Это не исключает того, что организационные по своей природе отношения по использованию имущества и его изъятию между уполномоченным органом публичной власти либо главным распорядителем средств бюджета (он же учредитель) и автономным и бюджетным учреждением должны регулироваться административным правом.

При всей сомнительности конструкции права оперативного управления как ограниченного вещного права, поскольку конструкция ограниченных вещных прав предполагает именно права на чужие вещи (кстати, советское законодательство не называло право оперативного управления вещным правом, поскольку категория вещных прав возможна исключительно при признании разделения вещей на недвижимые и движимые, которое советским правом было отменено), имеются правовые основания для его сохранения в отношении частных, бюджетных и автоном-

[1] [Электронный ресурс]. https://base.garant.ru/12106942/ (дата обращения: 20.12.2020).

ных учреждений, которые сохраняют известную обособленность от имущества собственника и хозяйственную самостоятельность, самостоятельно распоряжаясь средствами, полученными от приносящей доход деятельности, а также имуществом, в том числе недвижимым, приобретенным за счет таких средств.

Более того, по нашему мнению, давно назрела необходимость объединить в отношении бюджетных и автономных учреждений право оперативного управления недвижимым и движимым имуществом и право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками, возникшие в советский период при одних и тех же условиях, в одно ограниченное вещное право оперативного управления.

Это необходимо сделать хотя бы исходя из заложенного в пп. 5 п. 1 ст. 1 Земельного кодекса РФ принципа единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов (все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков).

Такое объединение двух этих титулов в один титул оперативного управления также позволит устранить следующую правовую коллизию. Учреждение, сдающее с согласия собственника объект недвижимости в аренду, не может сдать в аренду земельный участок, принадлежащий ему на праве постоянного (бессрочного) пользования в силу установленного п. 3 ст. 269 Гражданского кодекса и Земельным кодексом РФ запрета. При этом к арендатору объекта недвижимости переходит право пользования земельным участком, необходимым для использования объекта недвижимости, а плата за пользование земельным участком включается в состав арендной платы за объект недвижимости и поступает в доход учреждения. В данном случае, бюджет соответствующего публичного образования теряет доходы от использования земельного участка, поскольку арендная плата за такой участок должна поступать в бюджет, как это происходит, например, при заключении органом власти или государственным (муниципальным) учреждением соглашения об установлении сервитута (см. абз. 2 п. 3 ст. 39.25. Земельного кодекса РФ). В настоящее время ни бюджеты публично-правовых образований, ни государственные и муниципальные учреждения не имеют правовой возможности вовлекать в оборот неиспользуемые земельные участки, находящиеся на праве постоянного (бессрочного) пользования. Бюджеты публично-правовых образований доходы от использования земельных участков не получают, притом что учреждения не вправе распоряжаться такими земельными участками и, соответственно, право распоряжения ими принадлежит собственнику. Государственные и муниципальные учреждения несут затраты по содержанию, охране, соблюдению обязательных требований, очистке от мусора таких земельных участков, уплачивают за них земельный налог. В случае, если третьи лица осуществляют захват и (или) незаконное использование земельных участков, предоставленных в постоянное (бессрочное) пользование, органы публичной власти и государственные и муниципальные учреждения несут трудозатраты по фиксации подобных фактов, подготовке отчетов об оценке неосновательного обогащения и его взысканию в судебном порядке.

Вместе с тем, государственные, муниципальные учреждения, частные лица заинтересованы в возможности законного использования неиспользуемых земельных участков и их частей для обеспечения уставной деятельности, а также для размещения нестационарных торговых объектов, автостоянок, парковок, организации общественного питания, занятия физической культурой и спортом.

Указанную проблему можно решить, внеся изменения в п. 3 ст. 269 Гражданского кодекса РФ, а также ст. 39.9, п. 2 ст. 39.16 Земельного кодекса РФ, п. 1 ст. 51 Бюджетного кодекса РФ, разрешив субъектам права постоянного (бессрочного) пользования — государственным и муниципальных учреждениям — по решению собственника передавать временно неиспользуемые земельные участки (их части) в аренду сроком до 5 лет под размещение объектов некапитального строительства

(рекламные конструкции, нестационарные торговые объекты, объекты благоустройства, парковки, автостоянки, спортивные площадки, общественные туалеты) при условии, что это не нарушает требований специального законодательства (о безопасности и антитеррористической защищенности, об образовательной деятельности, о здравоохранении и санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, об объектах культурного наследия) либо по согласованию с уполномоченными органами. При этом в обязательном порядке проводится рыночная оценка права аренды земельного участка, а доходы от передачи в аренду земельных участков должны распределяться между правообладателем и бюджетом публично-правового образования в равной (50%) либо иной пропорции. Для федерального бюджета такая пропорция предлагается в размере 50%. Размещение нестационарных торговых объектов на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставленных в постоянное (бессрочное) пользование государственным и муниципальным учреждениям, предполагается на основании схемы размещения нестационарных торговых объектов в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»[1].

При объединении титула права оперативного управления и права постоянного (бессрочного) пользования в единое ограниченное право оперативного управления в изменениях действующего законодательства можно будет предусмотреть нормативы перечислений в бюджет арендной платы за пользование частными лицами земельными участками, временно не задействованными в уставной деятельности учреждения. Если такие изменения внесены не будут, то доходы от передачи в аренду временно не используемых земельных участков станут легальными доходами бюджетных и автономных учреждений, являющимися объектом налогообложения.

Могут возразить, что такое объединение титулов оперативного управления и права постоянного (бессрочного) пользования трудно осуществимо в отношении земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена. Однако представляется, что исходя из принципа недопустимости бессубъектных прав, субъектом права собственности на так называемые неразграниченные земли является Российская Федерация. Только Российская Федерация по Конституции России является государством. В данном случае в земельном законодательстве речь идет о том, что Российская Федерация делегировала ст. 3.3. Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса РФ»[2] распоряжение частью своих земель органам местного самоуправления и органам исполнительной власти субъектов РФ (для размещения автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения). Поэтому доходы от распоряжения такими неразграниченными землями указаны в ст. 62 Бюджетного кодекса в качестве собственных доходов местных бюджетов. Соответственно, предоставление неразграниченного земельного участка в постоянное (бессрочное) пользование государственному (муниципальному) учреждению влечет за собой возникновение права собственности публичного образования, являющегося учредителем учреждения (ст. 3.1. Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса РФ»).

Объединение титулов оперативного управления и постоянного (бессрочного) пользования имуществом бюджетного и автономного учреждения потребует детализации оснований и процедуры изъятия излишнего, не используемого либо используемого не по назначению имущества. Представляется, с учетом целевого назначения имущества бюджетных и автономных учреждений, что такое изъятие должно допускать-

[1] [Электронный ресурс]. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_95629/ (дата обращения: 18.02.2021).

[2] [Электронный ресурс]. https://rg.ru/2001/10/30/kodeks-dok.html (дата обращения: 23.03.2021).

ся в качестве крайней меры. Такое изъятие должно предваряться привлечением к дисциплинарной и административной ответственности виновных должностных лиц учреждений, предупреждением, выдачей органами, осуществляющими контроль за соблюдением обязательных требований к имуществу, конкретных предписаний с разумными сроками для их исполнения (аналогичные нормы существуют в отношении земельных участков[1]). Изымаемое имущество должно перераспределяться органами публичной власти, осуществляющими полномочия учредителя (собственника) и главного распорядителя средств бюджета, прежде всего между подведомственными организациями для обеспечения выполнения функций главного распорядителя.

Проблема планирования использования публичного имущества

К сожалению, вопросы управления публичным имуществом у нас всегда рассматриваются отдельно как осуществление полномочий собственника в гражданско-правовом смысле и не считаются теснейшим образом связанными с бюджетным планированием и бюджетным процессом. Только планирование приватизации публичного имущества, передачи публичного имущества в аренду как источников неналоговых доходов бюджета хоть как-то номинально увязано у нас с бюджетным процессом. Представляется, что причиной этого является недостаточное осознание того простого обстоятельства, что любой управленческий акт и его реализация так или иначе связаны с использованием либо перемещением публичного имущества. В этом смысле у нас нет органов публичной власти, так или иначе не задействованных в управлении публичным имуществом, понимаемом в узком смысле как его использование для реализации полномочий. Поэтому выделение управления публичным имуществом в качестве самостоятельной функции весьма условно.

Вопросы планирования отчуждения публичного имущества слабо связаны у нас с вопросами планирования государственных и муниципальных закупок по приобретению в собственность публичного образования либо в аренду имущества частных лиц. Отсюда хрестоматийные примеры, когда публичное образование вынуждено арендовать по рыночной цене ранее отчужденное при других условиях в процессе «массовой» приватизации из публичной собственности имущество.

Вопросы планирования использования земельного фонда, значительную часть которого образуют земли, государственная собственность на которые не разграничена, вообще рассматриваются только в части градостроительного и территориального планирования и не увязываются с реализацией полномочий публичных образований (кроме объектов федерального, регионального, местного значения) и планированием бюджета, межбюджетными отношениями. Отсюда дискреционные полномочия органов местного самоуправления (органов исполнительной власти го-

[1] См. п. 2 ст. 54 Земельного кодекса РФ (принудительное прекращение права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, предоставленным государственному или муниципальному учреждению, казенному предприятию осуществляется по решению исполнительного органа об изъятии земельного участка (*при условии неустранения административного правонарушения, связанного с неиспользованием земельного участка по целевому назначению или его использованием с нарушением законодательства Российской Федерации*), а также постановление Правительства РФ от 18.09.2013 № 821 (ред. от 13.12.2016) «Об утверждении Правил принятия исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления решения об изъятии земельного участка, предоставленного государственному или муниципальному учреждению, казенному предприятию (за исключением государственных академий наук и государственных учреждений, входящих в структуру Российской академии наук), при его ненадлежащем использовании» (СПС Консультант Плюс [Электронный ресурс]. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_152015/:~:text=Постановление%20Правительства%20РФ%20от%2018.09.2013,наук)%2C%20при%20его%20ненадлежащем%20использовании%22 (дата обращения: 04.04.2021)).

родов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) при решении вопроса, предоставлять ли земельный участок в постоянное (бессрочное) пользование государственной организации либо в аренду частному лицу для пополнения бюджета публичного образования. Впрочем, в отношении государственного неразграниченного земельного фонда законодатель вообще допустил ситуацию бессубъектного права государственной собственности, о чем говорилось выше. Попытка устранить этот пробел лишь недавно была предпринята Верховным Судом Российской Федерации в п. 22 «Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2020)» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 22.07.2020), Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 24.12.2019 по делу № 307-ЭС19-13722[1], из которого следует, что «уполномоченный орган, осуществляя предоставление земельного участка на соответствующем праве, *не может действовать произвольно, в своих (или иных) интересах без обоснования необходимости такого предоставления (например, в отсутствие подтверждения необходимости предоставления конкретного участка документами территориального планирования, программами развития той или иной области).* Так, орган местного самоуправления, осуществляющий распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, расположенными в границах соответствующего муниципального образования, не вправе принять решение о закреплении на праве постоянного (бессрочного) пользования такого участка земли за иным органом местного самоуправления или муниципальным учреждением только с целью последующего разграничения права собственности на этот участок в пользу муниципального образования».

Низкое качество планирования использования публичного имущества влечет за собой как отчуждение из публичной собственности имущества, которое может быть использовано для реализации полномочий публичной власти, пусть и другого уровня, так и длительное нахождение в казне публичных образований непрофильных активов (находящиеся в неудовлетворительном состоянии объекты гражданской обороны, жилищного фонда и его инфраструктуры, незавершенного строительства), которые не востребованы как внутри государственного сектора, так и на рынке. Ставшим обычным оправданием такого положения вещей является отсутствие бюджетных средств.

Итак, в рамках настоящей статьи нами были сформулированы следующие основные выводы и предложения по изменению и совершенствованию законодательства в условиях централизованной бюджетной системы и казначейского исполнения системы бюджетов.

1. В условиях централизованной бюджетной системы и казначейского исполнения системы бюджетов, централизованной системы государственных и муниципальных закупок, с учетом признания Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований субъектами конституционного, административного, гражданского, финансового права, действующими в лице своих уполномоченных органов и организаций, необходимо в качестве общего правила отказаться от наделения органов публичной власти и казенных учреждений гражданско-правовым статусом юридического лица. Их конституционно- и административно-правовой статус позволяет представлять соответствующее публичное образование в гражданском обороте. Наделение органа публичной власти и казенного учреждения статусом юридического лица должно обосновываться отдельно необходимостью осуществления в публичных интересах конкретной функции (совершения валютных

[1] [Электронный ресурс]. https://legalacts.ru/sud/opredelenie-sudebnoi-kollegii-po-ekonomicheskim-sporam-verkhovnogo-suda-rf-ot-24122019-po-delu-n-307-es19-13722-a13-89512018/ (дата обращения: 13.02.2021).

операций, открытия специальных счетов, необходимости взаимодействия с иностранными контрагентами и т. п.).

2. 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.

3. С учетом единого режима казенного имущества и имущества, закрепленного на праве оперативного управления (постоянного (бессрочного пользования)) за казенным учреждением, отсутствия необходимости в статусе юридического лица у органа публичной власти и казенного учреждения право оперативного управления (постоянного (бессрочного пользования)) органов публичной власти и казенных учреждений подлежит исключению из перечня ограниченных вещных прав. Являющиеся организационными отношения по использованию публичного имущества между органами публичной власти и учреждениями должны строиться по модели административно-правовых, а не гражданско-правовых.

3.1. Полномочия публичного собственника органов публичной власти и казенных учреждений (прежде всего, по учету и обеспечению надлежащей эксплуатации публичного имущества, а также по распоряжению конкретными видами публичного имущества в зависимости от его назначения с указанием исчерпывающих способов распоряжения) могут быть закреплены в главе 18 Бюджетного кодекса, устанавливающей статус участников бюджетного процесса (главного распорядителя бюджетных средств, казенного учреждения), либо в принятом в соответствии с Бюджетным кодексом типовом положении об органе публичной власти и казенном учреждении.

3.2. С учетом бюджетных полномочий по утверждению сметы, государственного (муниципального) задания, контролю за целевым использованием средств бюджета и иного имущества именно главному распорядителю средств бюджета (он же, как правило, учредитель публичного учреждения) должны принадлежать полномочия по перераспределению как движимого, так и недвижимого имущества между подведомственными организациями и по передаче такого имущества в ведение другого главного распорядителя бюджетных средств.

3.3. При отказе от конструкции права оперативного управления в отношении недвижимого имущества (права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком), тем не менее, его пользователь и главный распорядитель средств бюджета должны указываться в Едином государственном реестре недвижимости в рамках информационного взаимодействия.

3.4. Публичное имущество при нецелесообразности использования внутри одного уровня бюджетной системы (а также государственной корпорации, государственной компании) должно, в первую очередь, быть предложено на другой уровень бюджетной системы и может быть передано в пользование третьих лиц либо отчуждено только в случае невостребованности другим уровнем бюджетной системы.

3.5. Органы публичной власти и казенные учреждения как использующие казенное имущество не должны являться плательщиками налога на имущество и земельного налога. Соответствующие изменения должны быть внесены в Налоговый кодекс.

4. Вопросы использования невостребованного (неиспользуемого) тем или иным органом публичной власти либо учреждением имущества, созданного за счет бюджетных средств, должны решаться при планировании бюджета публичного образования на соответствующий год и не могут решаться вне бюджетных правоотношений как непосредственно на них влияющие. Соответствующие нормы необходимо предусмотреть в Бюджетном кодексе.

5. С учетом осуществления автономными и бюджетными учреждениями приносящей доходы деятельности и наличия у них имущества, учитываемого на отдельном балансе, целесообразно сохранение права оперативного управления и его объединение в единое вещное право оперативного управления с правом постоянного (бессрочного) пользования земельными участками с установлением в законодательстве права распоряжения земельными участками и пропорции отчисления в бюджет публичного образования средств от использования таких земельных участков (для федерального бюджета предлагается 50%).

6. Объединение титулов оперативного управления и постоянного (бессрочного) пользования имуществом бюджетного и автономного учреждения потребует детализации оснований и процедуры изъятия излишнего, не используемого либо используемого не по назначению имущества. Представляется, с учетом целевого назначения имущества бюджетных и автономных учреждений, что такое изъятие должно допускаться в качестве крайней меры. Такое изъятие должно предваряться привлечением к дисциплинарной и административной ответственности виновных должностных лиц учреждений, предупреждением, выдачей органами, осуществляющими контроль за соблюдением обязательных требований к имуществу, конкретных предписаний с разумными сроками для их исполнения (аналогичные нормы существуют в отношении земельных участков).

Литература

1. *Братусь С. Н.* Субъекты гражданского права. М. : Гос. изд-во юрид. лит-ры, 1950.
2. *Ельяшевич В. Б.* Избранные труды о юридических лицах, объектах гражданских правоотношений и организации их оборота. М. : Статут, 2007. Законы гражданские (Св. Зак. Т. X, ч. 1). Практический и теоретический комментарий под редакцией А. Э. Вормса, В. Б. Ельяшевича.
3. *Кассо Л. А.* Русское поземельное право. М., 1906.
4. *Янжул И. И.* Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах. М. : Статут, 2002.

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. Subjects of civil law. M.: State Publishing House of Legal Literature, 1950. (In rus).
2. Elyashevich V. B. Selected works on legal entities, objects of civil legal relations and the organization of their turnover. M.: Statute, 2007. Civil Laws (Code of Laws, Vol. X, P. 1). Practical and theoretical commentary. Ed. A. E. Worms, V. B. Elyashevich. (In rus).
3. Casso L. A. Russian land law. M., 1906. (In rus).
4. Yanzhul I. I. Basic principles of financial science. The State Revenue Doctrine. M. : Statute, 2002. (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 RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation); S.Shulgenko@yandex.ru