Публичные процедуры управления государственным и муниципальным имуществом

Аннотация. В статье обосновываются особенности государственного управления публичным имуществом, в основе которого иерархическая соподчиненность участников имущественного регулирования. Рассматриваются имущественные прерогативы федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, основанные на правомочиях собственника объектов федеральной недвижимости и движимого имущества, переданного в ведение федеральных унитарных и казенных предприятий на правомочиях хозяйственного ведения и оперативного управления. Обосновывается публичная доминанта правомочий пользования и распоряжения имуществом, отнесенных к ведению федеральных унитарных и казенных предприятий.

Регулирование, основанное на праве оперативного управления, является основным имущественным правомочием федерального министерства, в отличие от права хозяйственного ведения, всегда выступающего в качестве его дополнительного публичного имущественного правомочия, как правило опосредованного функцией нормативно-правовой регламентации.

Правомочия имущественного регулирования, отнесенные к ведению федеральных министерств, затрагивают не только сферу управления государственной недвижимостью и движимыми вещами, находящимися в ведении федеральных или региональных органов исполнительной власти, но и компетенцию распорядительных органов местного самоуправления по управлению муниципальным имуществом.

В отличие от имущественных правомочий федеральных министерств, как правило опосредованных их эксклюзивными функциями в сфере нормативно-правового регулирования, федеральные службы в сферах правоохранительной деятельности наделены значимыми императивными правомочиями, предусматривающими бессудное изъятие объектов недвижимости у правомерного собственника (Федеральная служба безопасности, Росгвардия, Федеральная таможенная служба) либо у нарушителя или лица, подозреваемого в совершении правонарушения. В указанных случаях властная деятельность влечет за собой прекращение права собственности в полном объеме либо установление бессудных правоограничений применительно к пользованию и распоряжению объектами непубличной недвижимости.

Управление объектами муниципального имущества обусловлено исключительно удовлетворением потребностей местного самоуправления и, в отличие от государственного имущественного регулирования, не преследует цели обеспечения общегосударственных интересов в сферах экономики, промышленности, административно-политической деятельности. Рассматриваются особенности управления муниципальными унитарными и казенными предприятиями, основанные на имущественных правомочиях, переданных им исполнительно-распорядительным муниципальным органом. Значительное внимание уделено делегированию органам местного самоуправления государственных имущественных правомочий, а также обеспечению органами исполнительной власти финансовой самодостаточности муниципалитетов.

Муниципальное имущественное регулирование, основанное на правомочиях хозяйственного ведения и оперативного управления, обусловлено исключительно иерархической соподчиненностью субъектов публичных имущественных отношений и опосредовано предписаниями административного законодательства.

© Агапов А. Б., 2020

* *Агапов Андрей Борисович*, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993

agapv59@mail.ru

Имущественное регулирование в городах федерального значения, наделенных полномочиями субъекта Федерации, основано на доминанте государственного регулирования и ограничения полномочий муниципальных органов в части владения, пользования и распоряжения городскими объектами недвижимости, движимым имуществом, финансовыми активами.

Ключевые слова: управление государственным и муниципальным имуществом, государственная и муниципальная собственность, межбюджетные трансферты, уставной фонд, дотации, субвенции, муниципальный контроль, федеральные и муниципальные унитарные предприятия, федеральные и муниципальные казенные предприятия, право оперативного управления, право хозяйственного ведения, города федерального значения, санкционирование публичных сделок, федеральные органы исполнительной власти, федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства, имущественное полномочие, нормативно-правовое регулирование, федеральная собственность, бюджетный контроль, финансовый контроль.

Для цитирования: Агапов А. Б. Публичные процедуры управления государственным и муниципальным имуществом // Lex russica. — 2020. — Т. 73. — № 1. — С. 9—27. — DOI: 10.17803/1729-5920.2020.158.1.009-027.

Public Procedures for the State and Municipal Property Regulation

Andrey B. Agapov, Dr. Sci. (Law), Professor of the Department of Administrative Law and Procedure, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
agapv59@mail.ru

Abstract. The paper investigates the features of government control over public property based on hierarchical subordination of the participants of the property regulation.

The paper deals with the property prerogatives of federal ministries, federal services and federal agencies based on the powers of the owner of items of federal immovable and movable property transferred to the competence of federal unitary and state enterprises under the authority of economic management and operational management. The author justifies the public dominance of the powers to use and dispose of property assigned to the control of federal unitary and state enterprises.

Regulation based on the right of operational management is the main property power of the Federal Ministry as opposed to the right of economic management that always operates as its additional public property power, usually mediated by the function of normative regulation.

The power of property regulation assigned to the competence of federal ministries does not affect exclusively the management of public immovable and movable property under the authority of the federal and regional executive bodies, but also the competence of administrative bodies of local government to administer municipal property.

Unlike the property powers of federal ministries usually mediated by their exclusive regulatory functions, federal services in the areas of law enforcement are endowed with significant mandatory powers providing for the extrajudicial seizure of immovable property from the rightful owner (Federal Security Service, Rosgvardia, Federal Customs Service) who is an offender or a person suspected of committing an offense. In cases under consideration, exercising authority entails termination of the right of ownership in full or the establishment of extrajudicial legal restrictions in relation to the use and disposal of items of non-public immovable property.

Municipal property regulation is conditioned solely in the context of whether it meets the needs of local government and, unlike state property regulation, does not pursue the purpose of ensuring national interests in the areas of economy, industry, administrative-political activity. The author has investigated the features of municipal unitary and state enterprises regulation on the basis of property powers transferred to them by an executive administrative municipal body. The paper has paid considerable attention to the delegation of state property powers to local governments, as well as ensuring financial self-sufficiency of municipalities.

Municipal property regulation, based on the powers of economic management and operational management, is predetermined solely by hierarchical subordination of public entities property relations and is determined by the requirements of administrative legislation.

Property regulation in federal cities endowed with the powers of the constituent entity of the Federation is based on the dominance of the state regulation and limitation of the powers of municipal bodies in terms of ownership, use and disposal of urban immovable property, movable property, financial assets.

Keywords: state and municipal property regulation, state and municipal property, inter-budgetary transfers, authorized fund, grants, subventions, municipal control, federal and municipal unitary enterprises, federal and municipal state enterprises, right of operational management, right of economic management, federal cities, authorization of public transactions, federal executive bodies, federal ministries, federal services, federal agencies, property power, regulatory and legal regulation, federal property, budgetary control, financial control.

Cite as: Agapov AB. Publichnye protsedury upravleniya gosudarstvennym i munitsipalnym imushchestvom [Public procedures for the state and municipal property management]. *Lex russica*. 2020;73(1):9-27. DOI: 10.17803/1729-5920.2020.158.1.009-027. (In Russ., abstract in Eng.)

Российская Федерация делегирует права собственника федеральным органам исполнительной власти, иным публичным органам и организациям, наделенным правомочиями владения, пользования и распоряжения имуществом, необходимым для обеспечения собственных административных нужд и социально-бытовых потребностей государственных служащих. Федеральные органы исполнительной власти, иные публичные органы и организации наделяют коммерческие организации, созданные в организационно-правовой форме унитарного предприятия, имуществом правомочиями, основанными на праве хозяйственного ведения и на праве оперативного управления (казенные предприятия)¹.

Имущественные прерогативы федеральных унитарных и федеральных казенных предприятий определяются Президентом РФ, федеральным Правительством — субъектами исполнительно-распорядительной деятельности (ч. 1 ст. 11 Конституции РФ) и подведомственными им федеральными органами исполнительной власти, а также иными публичными органами и организациями, среди последних особое значение имеют государственные корпорации. Публичный статус федерального государственного унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения, определяется его учредителем — федеральным Правительством или федеральными органами исполнительной

власти, уполномоченными выступать в этом качестве Президентом РФ или федеральным Правительством.

Учредителем федеральных государственных унитарных предприятий, имущество за которыми закрепляется на праве оперативного управления, т.е. казенных предприятий, может быть только федеральное Правительство². Посредством нормативно-правового регулирования учредитель определяет основы имущественного статуса унитарного предприятия, основополагающие правомочия в этой сфере отнесены к ведению федерального Правительства и уполномоченных им федеральных органов исполнительной власти, прежде всего Минэкономразвития и других федеральных министерств³.

Основные предпосылки создания ФГУП и казенных предприятий заключены исключительно в обеспечении публичных имущественных потребностей. В организационно-правовой форме ФГУП создаются предприятия, к ведению которых отнесены имущественные правомочия в сферах безопасности (в том числе и продовольственной), а также в сферах оборота имущества, изъятого из оборота, или ограничено оборотоспособного имущества, прежде всего наркотических средств и психотропных веществ и оружия⁴.

Казенные предприятия создаются для обеспечения федеральных нужд, в том числе в сферах обороны, безопасности, транспортной

¹ Статус рассматриваемых видов унитарных предприятий определяется их правомочиями коммерческой организации независимо от формы закрепления за ними имущества собственником (ср.: абз. 1 п. 1, п. 2 ст. 2 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»).

² Абзац 1 п. 3 ст. 8 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

³ См. постановление Правительства РФ от 3 декабря 2004 г. № 739 «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия», постановление Правительства РФ от 15 декабря 2007 г. № 872 «О создании и регулировании деятельности федеральных казенных предприятий», а также приказ Минэкономразвития от 25 августа 2005 г. № 205 «Об утверждении примерного устава федерального государственного унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения».

⁴ См. абз. 2, 3, 6, 7 п. 4 ст. 8 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

деятельности, применительно к обороту имущества, владение, пользование и распоряжение которым определяется усмотрением исполнительной власти, а также в сферах заведомо убыточной деятельности либо деятельности, сопряженной с ценовым регулированием государства⁵.

Регулирование ограниченно оборотоспособной продукции и продукции, изъятой из оборота, может быть отнесено к ведению как ФГУП, так и казенных предприятий, указанные публичные имущественные правомочия различаются в зависимости от объемов правоограничений, устанавливаемых собственником имущества, т.е. федеральным Правительством или федеральным органом исполнительной власти. При этом под объектами, изъятыми из оборота (наркотическими растениями, культивирование которых запрещено, либо отдельными видами оружия), следует понимать, как правило, движимые вещи, применительно к которым допускается осуществление отдельных имущественных правомочий под контролем или при непосредственном участии правоохранительных и иных публичных органов или их должностных лиц. Введение имущественных правоограничений допускается применительно к имуществу — объекту правонарушения, в отношении которого допускается его конфискация или арест, либо применительно к вещам, изъятым у добросовестного собственника либо у лица, подозреваемого в совершении административного проступка или преступления, а также в отношении реквизируемой у добросовестного лица вещи⁶. Хранение, использование таких вещей либо их уничтожение допускаются только в организациях, созданных в организационно-правовой форме ФГУП или казенного предприятия и подведомственных правоохранительному органу.

ФГУП и федеральные казенные предприятия наделены лишь отдельными имущественными правомочиями, а именно правомочиями пользования и распоряжения, реализация которых возможна только с согласия собственника — федерального органа исполнительной власти, иного публичного органа или организации.

Основопологающим атрибутом имущественных правомочий, основанных на праве оперативного управления и праве хозяйственного ведения, является доминанта публичной регламентации, указанные правомочия ограничены усмотрением органа исполнительной власти, собственника федерального имущества, закрепленного за ФГУП или федеральным казенным предприятием. Только собственник имущества управомочен санкционировать пользование и распоряжение публичным имуществом — объектами недвижимости и движимыми вещами, распоряжение которыми обусловлено обеспечением общегосударственных потребностей в сферах экономики, промышленности, обороны и безопасности⁷. Ограничение имущественных правомочий, основанных на правах оперативного управления и хозяйственного ведения, опосредовано обеспечением значимых публичных потребностей, влекущих за собой введение федеральным органом исполнительной власти имущественных правоограничений, предусматривающих:

- санкционирование публичных сделок ФГУП и федеральных казенных предприятий;
- изъятие средств уставного фонда ФГУП⁸, части прибыли, получаемой ФГУП, и 1/4 чистой прибыли казенного предприятия⁹.

Размер прибыли, отчисляемой в федеральный бюджет, в указанных случаях имеет фиксированный размер только применительно к казенным предприятиям, в отношении ФГУП объем отчислений не имеет формализованно-

⁵ См. абз. 9—14 п. 4 ст. 8 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

⁶ Правомочие имущественного регулирования применительно к вещам, изъятым из оборота, означает введение доминирующих правоограничений, т.е. отдельные имущественные правомочия применяются и в отношении таких вещей (например, их хранение или уничтожение). Исходя из этого, публичные имущественные категории «вещи, изъятые из оборота» и «ограниченно оборотоспособные вещи» следует рассматривать как тождественные понятия.

⁷ Винницкий А. В. Государственная собственность в административном праве. М.: Статут, 2010.

⁸ Абзацы 1, 2 п. 2 ст. 15 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

⁹ См. п. 3 ст. 17 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», абз. 2 п. 18 Правил создания и регулирования деятельности федеральных казенных предприятий, утвержденных постановлением Правительства РФ от 15 декабря 2007 г. № 827.

го выражения и ежегодно определяется федеральным органом исполнительной власти — собственником имущества, закрепленного за ФГУП на праве хозяйственного ведения, при этом минимальный размер таких отчислений в два раза превышает их максимальные объемы, установленные для казенных предприятий, и составляет 50 % прибыли, остающейся в распоряжении ФГУП после уплаты налогов и иных обязательных платежей, сумма максимальных отчислений определяется ежегодно по усмотрению собственника имущества¹⁰.

Сферы публичного регулирования, применительно к которым управление федеральным имуществом допускается только на основе правомочий оперативного управления, устанавливается Правительством РФ, к его ведению отнесено также определение статуса органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление нормативно-правового регулирования и наделенного правомочиями собственника федерального имущества¹¹.

Таким образом, коммерческая состоятельность имущественных правомочий ФГУП и казенных предприятий определяется объемом обязательных отчислений в федеральный бюджет, при этом в отношении казенных предприятий определены их предельные размеры, соответствующие 25 % полученной чистой прибыли, тогда как применительно к ФГУП установлены предельные минимальные объемы таких отчислений.

Правомочиями собственника имущества, основанного на праве хозяйственного ведения, наделяются федеральные органы исполнитель-

ной власти, соответствующие объекты недвижимости и движимое имущество закрепляется собственником за федеральными государственными унитарными предприятиями.

Решение о создании ФГУП, основанного на праве хозяйственного ведения, принимается федеральным Правительством по инициативе соответствующего органа исполнительной власти, а применительно к ФГУП, подведомственным Управлению делами Президента РФ (УДП), такие решения принимаются непосредственно этим публичным органом, наделенным правомочиями федерального агентства¹².

Контроль за осуществлением правомочий собственника федерального имущества в соответствии с его целевым назначением отнесен к ведению Росимущества, за исключением объектов недвижимости и движимого имущества, находящегося в собственности Минобороны, УДП и Росморречфлота и закрепленного за подведомственными им ФГУП на праве хозяйственного ведения, применительно к которому правомочиями имущественного контроля наделены эти органы исполнительной власти¹³. Выявление Росимуществом правонарушений по результатам проведения выездных и камеральных проверок влечет за собой инициацию судебной процедуры признания недействительными неправомερных сделок, совершенных ФГУП¹⁴.

Значимые правомочия имущественной регламентации применительно к владению, пользованию и распоряжению федеральным имуществом, закрепленным за ФГУП на праве хозяйственного ведения, отнесены к компетен-

¹⁰ Пункт 6 Правил разработки и утверждения программы деятельности и определения подлежащей перечислению в федеральный бюджет части прибыли федеральных государственных унитарных предприятий, утвержденных постановлением Правительства РФ от 10 апреля 2002 г. № 228.

¹¹ Применительно к обороту химического оружия соответствующими правомочиями наделен Минпромторг России (абз. 7 п. 1 Положения о Министерстве промышленности и торговли РФ, утвержденного постановлением Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 438). Единственной легитимной формой оборота имущественных объектов, относимых к химическому оружию, является его утилизация и последующее уничтожение (п. 3(1) постановления Правительства РФ от 15 декабря 2007 г. № 872 «О создании и регулировании деятельности федеральных казенных предприятий»).

¹² Подпункт «а.1» п. 3 постановления Правительства РФ «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия».

¹³ См. абз. 2 пп. «в» п. 3.1 постановления Правительства РФ «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия».

¹⁴ Подпункт «б» п. 3.1 постановления Правительства РФ «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия».

ции Минэкономразвития, выступающего в этих случаях в качестве:

- органа нормативно-правовой регламентации¹⁵;
- инстанции коллизионного регулирования в случае возникновения разногласий между Росимуществом и федеральным органом исполнительной власти, обусловленных осуществлением правомочий собственника¹⁶;
- органа согласования реализации имущественных правомочий хозяйственного ведения¹⁷.

В зависимости от существа правовой регламентации и его предназначения отдельными имущественными правомочиями применительно к подведомственным ФГУП наделены также Минобороны, УДП, Росморречфлот, выступающие в этих случаях в качестве собственника имущества, а также Минтранс и Минфин, наделенные властными распорядительными полномочиями, осуществление которых влечет за собой значимые последствия вплоть до прекращения имущественного правомочия¹⁸.

Реализация имущественных правомочий на праве хозяйственного ведения обусловлена властной соподчиненностью подведомственных Президенту РФ и Правительству РФ федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решения, влекущие за собой учреждение и прекращение хозяйственного ведения, возникающие в этих случаях публичные имущественные отношения регулируются исключительно предписаниями административного и иного публичного законодательства¹⁹.

Федеральное унитарное предприятие не наделено правомочиями собственника на за-

крепленное за ним имущество на правах хозяйственного ведения или, применительно к казенным предприятиям, оперативного управления. ФГУП учреждается в организационно-правовой форме коммерческой организации, однако имущественными правомочиями получаемой ею прибыли наделен только собственник — соответствующее федеральное министерство, ведомство, иные публичные органы и организации.

Основополагающим фактором, определяющим самодостаточность ФГУП, является внесение уставного фонда, а применительно к казенному предприятию — имущественных активов в виде недвижимости и движимых вещей, а также финансовых ресурсов, закрепляемых собственником на основе вышеуказанных правомочий. Величина имущественных активов уставного фонда ФГУП определяется исключительно усмотрением собственника, уполномоченного увеличивать или уменьшать его размеры²⁰. Уставной фонд, определяющий материальную самодостаточность ФГУП на начальных, а в случаях его увеличения — и на последующих этапах его коммерческой деятельности, представляет собой публичный имущественный взнос Российской Федерации, вносимый на основе делегированных правомочий соответствующим федеральным органом исполнительной власти, иным публичным органом, организацией, однако его статус отличается от публичного имущественного взноса в деятельность государственных корпораций и иных публично-правовых компаний, при этом ГК и ППК, в отличие от ФГУП и казенных предприятий:

- наделены правомочиями собственника на передаваемые им объекты недвижимости,

¹⁵ Правомочия Минэкономразвития в сферах нормативно-правового регулирования предусмотрены пп. «б» абз. 7, пп. «д» п. 2, п. 5 постановления Правительства РФ «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия».

¹⁶ См. абз. «д» п. 2 постановления Правительства РФ «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия».

¹⁷ Абзац 11 пп. «г» п. 2, абз. 4 пп. «а» п. 3 постановления Правительства РФ «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия».

¹⁸ См. соответственно абз. 5, 6, 11 пп. «д» п. 2 постановления Правительства РФ «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия».

¹⁹ Винницкий А. В. Публичная собственность. М. : Статут, 2013.

²⁰ В соответствии с абз. 1 п. 2 ст. 15 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» уменьшение размера уставного фонда является не только правом, но и обязанностью собственника при установлении им изъятий коммерческой деятельности ФГУП.

- движимые вещи и финансовые активы, переходящие в корпоративную собственность;
- вправе владеть, пользоваться и распоряжаться корпоративным имуществом по своему усмотрению в соответствии с решениями наблюдательного совета и иных органов корпоративного управления;
- наделены особыми публичными полномочиями упраздненных федеральных органов исполнительной власти, в том числе в сферах контроля, надзора и регулирования хозяйственной деятельности коммерческих организаций²¹, а применительно к особому законодательному регулированию — и соответствующими правовыми гарантиями их осуществления²².

ГК и ППК, являясь некоммерческими организациями, наделены несоизмеримо большим объемом имущественных полномочий, в отличие от тех, которые предоставлены ФГУП и федеральным казенным предприятиям как субъектам коммерческой деятельности, что свидетельствует о доминанте публичного имущественного регулирования независимо от механизма рыночной конъюнктуры, но определяемого исключительно политико-правовыми факторами, а именно усмотрением субъектов исполнительной власти — Президента РФ и федерального Правительства и подведомственных им органов исполнительной власти.

Регламентация коммерческой деятельности казенных предприятий, в частности расходование средств прибыли, обременена не только усмотрением собственника имущества, но и решениями, принимаемыми Правительством РФ, а также федеральными органами исполнительной власти, прежде всего Минэкономразвития и подведомственным ему Роскомимуществом²³. Казенное предприятие вправе осуществлять производственную деятельность либо оказывать услуги только в соответствии с его целевым назначением²⁴. Полномочия имущественного контроля, в частности применительно к уставной деятельности казенного предприятия, отнесены к ведению его собственника, выявленные правонарушения влекут за собой административные имущественные санкции в виде изъятия используемого не по назначению имущества, также применяемые собственником²⁵.

Ограничения имущественных функций установлены и в отношении делегирования собственником вверенных ему полномочий собственнику казенного предприятия, соответствующие правоограничения применяются также в отношении муниципальных ФГУП и казенного предприятия, несмотря на то что перераспределение государственных и муниципальных полномочий, в том числе имущественных, предусмотрено ч. 2 ст. 132 Конституции РФ²⁶.

²¹ Такими полномочиями наделены прежде всего госкорпорации «Росатом» и «Роскосмос», вместе с тем значимыми полномочиями публичной регламентации наделены также и другие ГК, в частности «Ростех» и ВЭБ.РФ.

²² В отношении ГК и иных ППК установлены особые законодательные изъятия, определяющие их коммерческую правоспособность и устраняющие правоограничения, присущие хозяйственной деятельности ФГУП и федеральных казенных предприятий. Таким образом, законодательная регламентация *ad hoc* и иные юридически формализованные методы государственного покровительства присущи только ГК и иным ППК, но не применяются в отношении унитарных предприятий.

²³ См. абз. 1 п. 1 ст. 19 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», а также приказ Роскомимущества от 30 декабря 2014 г. № 526 «Об утверждении Методических рекомендаций по отчуждению непрофильных активов в федеральных казенных предприятиях и федеральных государственных учреждениях». Применительно к данному виду деятельности Роскомимущество фактически осуществляет полномочия нормативно-правового регулирования, которыми это федеральное агентство не наделено (абз. 1 п. 7 Положения о Роскомимуществе).

²⁴ См. п. 2 ст. 19 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»; целевое предназначение коммерческой деятельности ФГУП установлено п. 13 ст. 18 рассматриваемого Федерального закона.

²⁵ Применительно к абз. 1 п. 2 ст. 20 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» речь идет о деликтных имущественных отношениях. Помимо бессудных санкций, собственник в данном случае инициирует и меры административного принуждения, установленные КоАП РФ.

²⁶ См. абз. 5 п. 5 ст. 20 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях». В данном случае имущественные правоограничения обусловлены политико-правовыми пра-

Публичными имущественными полномочиями наделены все федеральные органы исполнительной власти, принимая во внимание естественные различия в предназначении имущественного регулирования для федеральных министерств и федеральных служб, применительно к которым их имущественные полномочия являются атипичными и обусловлены следующими политико-правовыми предпосылками. В качестве решающего по своей значимости административного фактора следует рассматривать атрибуты властного усмотрения, в соответствии с которыми вносятся коррективы в организационно-правовые формы управления, прежде всего посредством изменения компетенции министерств и федеральных служб либо изменения их подведомственности, учреждения федерального органа исполнительной власти нового вида с последующим наделением его имущественными полномочиями. Именно властным усмотрением субъектов исполнительной власти — Президента РФ и федерального Правительства — и обусловлено отнесение к ведению федеральных органов исполнительной власти упомянутых двух видов атипичных полномочий имущественного регулирования, прежде всего в виде распоряжения бюджетными средствами, а также директивных (прямых) и релятивных (опосредованных) полномочий владения, пользования и распоряжения объектами недвижимости, необходимыми для обеспечения административных нужд соответствующего органа и социально-бытовых потребностей государственных служащих.

Наделение федеральных министерств не присущими им изначально имущественными полномочиями обусловлено также различными административными факторами, прежде всего особенностями их систем и отсутствием федеральных агентств, управомоченных в сферах имущественного регулирования. Именно в силу указанных политико-правовых факторов значимыми имущественными полномочиями наделяются федеральные министерства в сферах экономики, промышленности, социальной политики, не имеющие подведомственных им федеральных агентств, либо, в силу тех же факторов, атипичными полномочиями управления федеральным имуществом наделяются

федеральные службы, подведомственные федеральным министерствам.

Имущественные полномочия федеральных министерств, действующих в сферах обороны и безопасности, прежде всего Минобороны и МВД, в отличие от рассмотренных выше, обусловлены не только политико-правовыми факторами, но и спецификой административной преемственности, в силу которой в системах именно этих министерств в советский и постсоветский периоды находились значимые объекты недвижимости, в том числе и в сфере землепользования, необходимые для обеспечения публичных нужд и удовлетворения социально-бытовых потребностей военнослужащих и лиц правоохранительной службы.

Наделение федеральных министерств и федеральных служб изначально не присущими имущественными полномочиями обусловлено также структурными атрибутами, а именно наличием федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных субъектам исполнительной власти — Президенту РФ или федеральному Правительству. Федеральные службы, действующие в административно-политической сфере, наделены значимыми директивными (ФСБ, ФСО, СВР) и релятивными имущественными полномочиями, наряду с ними к ведению федеральных служб, непосредственно подчиненных федеральному Правительству, отнесены основополагающие полномочия в различных сферах публичного имущественного регулирования, опосредованные их межотраслевой компетенцией (ФАС, Ростехнадзор) либо спецификой регулирования и особенностями системного управления (Роспотребнадзор). Особенности прямого подчинения федеральному Правительству обусловлены также значимыми имущественными полномочиями Росрезерва, Росмолодежи и ФАДН, несоизмеримые, особенно применительно к Росрезерву, с имущественными полномочиями ординарных федеральных агентств, подведомственных федеральным министерствам.

К атипичным имущественным полномочиям федеральных министерств относятся прежде всего полномочия:

— в сферах бюджетного регулирования (распорядитель бюджетных средств);

вомочиями, отнесенными к исключительному ведению Российской Федерации, управомочивающей посредством законодательного регулирования федеральные органы исполнительной власти осуществлять полномочия собственника в отношении федерального имущества; таким образом, в рассматриваемом случае также подразумевается делегирование имущественных полномочий.

- управление федеральным имуществом, закрепленным за федеральным министерством либо его территориальным органом на праве оперативного управления;
- имущественное регулирование, обусловленное распоряжением движимыми вещами, необходимыми для удовлетворения административных нужд либо социально-бытовых потребностей (вещевое довольствие, средства оргтехники и т.п.);
- управление служебной недвижимостью, прежде всего объектами жилищного фонда.

Иные функции имущественной регламентации используются значительно реже, к ним относятся полномочия:

- распоряжение федеральным имуществом, закрепленным на праве хозяйственного ведения за подведомственными министерству государственными унитарными предприятиями, либо иные имущественные полномочия хозяйственного ведения (см. пп. 5.2.207 Положения о Минздраве, абз. 5 пп. 5.2.11(14) Положения о Минтрансе, пп. 5.2.150 Положения о Минтруда);
- владение, пользование и распоряжение не объективированными имущественными объектами, прежде всего интеллектуальной собственностью, и нематериальными благами;
- императивная имущественная регламентация, в соответствии с которой министерства дают обязательные для исполнения указания неподведомственным им федеральным органам исполнительной власти и их территориальным органам в части владения, пользования и распоряжения объектами федеральной собственности (пп. 5.7.3 Положения о Минвостокразвития, пп. 4.2.9.3 Положения о Минкавказе)²⁷.

Министерства наделяются имущественными полномочиями избирательно — в зависимости от существа их деятельности и ее предназначения. Министерства с подчиненными им территориальными органами наделены полномочиями системного контроля, в том числе применительно к сфере имущественно-

го регулирования, отнесенного к ведению подведомственных им территориальных органов, предназначение контроля в данном случае — в целевом использовании федерального имущества, закрепленного на праве оперативного управления за территориальным органом в целом либо закрепленного на праве хозяйственного ведения за государственными унитарными предприятиями или федеральными государственными учреждениями.

Имущественная регламентация федеральных министерств включает в себя следующие атрибуты властной деятельности:

- нормативно-правовое регулирование имущественных полномочий, отнесенных к компетенции подведомственных им территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, публичных организаций (внебюджетных фондов, государственных корпораций, публично-правовых компаний), государственных унитарных предприятий, федеральных государственных учреждений. В данном случае эксклюзивная функция министерств, а именно функция нормативно-правового регулирования, является определяющей, порождающей взаимные имущественные права и обязанности;
- императивная (непосредственная) регламентация имущественных отношений, отнесенных к ведению министерства, включая полномочия бюджетного регулирования и иные имущественные права и обязанности, вытекающие из существа права оперативного управления²⁸. Министерство как собственник федерального имущества осуществляет полномочия владения, пользования и распоряжения объектами недвижимости и движимыми вещами, закрепленными за ним на праве оперативного управления, однако эти функции министерств, в отличие от рассмотренных выше, являются атипичными для существа его компетенции;
- релятивная имущественная регламентация, осуществляемая непосредственно министерством либо по согласованию с иным ор-

²⁷ Тем самым федеральное министерство определяет не только существо и предназначение конкретного полномочия, но и в целом содержание имущественной компетенции неподведомственного ему органа исполнительной власти.

²⁸ Государственные, муниципальные, непубличные денежные средства имеют очевидное имущественное предназначение, что подтверждается цивилистическим (абз. 2 п. 4 ст. 214 ГК РФ) и административным законодательством, включая статутные акты о федеральных органах исполнительной власти (пп. 14 п. 8 Положения о Минюсте РФ).

ганом исполнительной власти²⁹. В данном случае министерство осуществляет полномочия, отнесенные к его ведению и оказывающие опосредованное воздействие на сферу имущественной регламентации³⁰, либо обязано согласовывать свои имущественные полномочия с иным министерством либо с федеральным Правительством³¹.

Во всяком случае, регулирование, основанное на праве оперативного управления, является основным имущественным правомочием федерального министерства, в отличие от права хозяйственного ведения, всегда выступающего в качестве его дополнительного публично-имущественного полномочия, как правило опосредованного функцией нормативно-правовой регламентации.

Правомочия имущественного регулирования, отнесенные к ведению федеральных министерств, затрагивают не только сферу управления государственной недвижимостью и движимыми вещами, находящимися в ведении федеральных или региональных органов исполнительной власти, но и компетенцию распорядительных органов местного самоуправления по управлению муниципальным имуществом³².

Федеральные службы, так же как и в рассмотренных выше случаях федеральные министерства, наделяются имущественными правомочиями по усмотрению субъектов исполнительной власти, т.е. в зависимости от политико-правовых предпосылок такие правомочия относятся

к атипичным, не отражающим существо и предназначение деятельности федеральных служб.

Территориальные пределы имущественного регулирования федеральных служб затрагивают и объекты федеральной недвижимости, расположенные за рубежом и необходимые для обеспечения собственных административных нужд либо публичных потребностей соответствующих федеральных министерств³³.

В отличие от имущественных правомочий федеральных министерств, как правило опосредованных их эксклюзивными функциями в сфере нормативно-правового регулирования, федеральные службы в сферах правоохранительной деятельности наделены значимыми императивными правомочиями, предусматривающими бессудное изъятие объектов недвижимости у правомерного собственника (ФСБ, Росгвардия, ФТС) либо у нарушителя или лица, подозреваемого в совершении правонарушения³⁴. В указанных случаях властная деятельность влечет за собой прекращение права собственности в полном объеме либо установление бессудных правоограничений применительно к пользованию и распоряжению объектами непубличной недвижимости³⁵.

В качестве наиболее распространенного правомочия федеральных служб следует рассматривать закрепление за ним федерального имущества на праве оперативного управления, имущественное регулирование, основанное на праве хозяйственного ведения, применяется редко и только к федеральным службам, дей-

²⁹ См. пп. 5.2.25(116) Положения о Минсельхозе РФ.

³⁰ Возникновение релятивных имущественных отношений обусловлено осуществлением иных атипичных для министерств функций, всегда имеющих выраженное материальное предназначение, прежде всего функций по оказанию публичных услуг (п. 1 Положения о Минкомсвязи). Во всяком случае, в качестве иных релятивных имущественных правомочий федеральных министерств следует рассматривать их атипичные функции по осуществлению кадастрового учета и государственной регистрации объектов недвижимости (абз. 2 п. 7 Положения о Минэкономразвития), а также имущественного учета в целом (см. пп. 40 п. 6 Положения о МИД).

³¹ См. пп. 39 п. 6 Положения о МИД.

³² Такими правомочиями наделено, в частности, Минэкономразвития, к ведению которого отнесены все основные полномочия в сферах регионального развития (см. пп. 5.2.14 Положения о Минэкономразвития).

³³ См. п. 8.1 Положения о Россотрудничестве.

Соответствующими правомочиями наделены также и некоторые федеральные министерства, прежде всего Минпромторг применительно к объектам недвижимости торгпредств (пп. 5.8.26 Положения о Минпромторге), МИД, наделенный отдельными правомочиями имущественного регулирования в отношении загранучреждений (пп. 39 п. 6 Положения о МИД), а также министерства и федеральные службы применительно к своим представительствам за рубежом.

³⁴ См. соответственно пп. 73.1 п. 9 Положения о ФСБ, пп. 70 п. 9 Положения о Росгвардии, абз. 5 пп. 1 п. 6 Положения о ФССП.

³⁵ В случаях принудительного резервирования земель Росгвардией (пп. 70 п. 9 Положения о Росгвардии).

ствующим в сферах экономики и промышленности и подведомственным соответствующим федеральным министерствам³⁶. Крайне редко используются иные полномочия, прежде всего релятивного имущественного регулирования в отношении непубличных субъектов, отнесенные к ведению федеральных служб, подведомственных федеральному Правительству и наделенных более значимыми властными полномочиями в сферах имущественной регламентации в сравнении с иными федеральными службами, подведомственными федеральным министерствам³⁷.

Некоторые федеральные службы наделены полномочиями имущественной регламентации применительно к объектам недвижимости и движимым вещам корпоративной собственности³⁸ либо к их ведению отнесены регистрационные полномочия и полномочия имущественного контроля, оказывающие опосредованное воздействие на существо имущественной сделки³⁹.

Таким образом, федеральные службы управомочены на публичную регламентацию отношений применительно к объектам федеральной собственности в полном объеме либо применительно к конкретному полномочию, имущественное регулирование в сферах корпоративной и муниципальной собственности представляет собой редкое явление⁴⁰. Правовая регламентация отношений в сферах интеллектуальной собственности отнесена к ведению Роспатента, однако применительно к научно-исследовательским и опытно-конструкторским работам военного, специального и двойного назначения такие полномочия осуществляются по согласованию или при не-

посредственном участии подведомственных Минобороны федеральных служб, а именно ФСВТС и ФСТЭК⁴¹.

Федеральные агентства, в отличие от федеральных министерств и федеральных служб, наделенных имущественными полномочиями по административному усмотрению субъектов исполнительной власти, относятся к специально управомоченным органам управления федеральным имуществом, функции имущественной регламентации отнесены к их эксклюзивным полномочиям.

Федеральные агентства наделены различным объемом имущественных полномочий, основанных на праве оперативного управления объектами недвижимости и движимым имуществом. Управление имуществом на праве хозяйственного ведения отнесено к ведению федеральных агентств в сферах экономики и промышленности, а именно Росрыболовства, Росморречфлота, Росалкогольрегулирования и Росимущества⁴², применительно к имущественной регламентации — Росархива, ГУСП и УДП, подведомственных Президенту РФ, полномочия хозяйственного ведения не установлены статутными актами. Росархив осуществляет имущественное регулирование применительно к объектам своей системы⁴³, ГУСП наделен полномочиями владения, пользования и распоряжения недвижимостью, необходимой для обеспечения административных потребностей и социальных нужд военнослужащих и гражданского персонала — пользователей объектов жилищного фонда, закрепленного за ГУСП на праве оперативного управления и предоставляемого сотрудникам ГУСП в собственность или по договору социального найма⁴⁴. Управление

³⁶ См. пп. 5.3.5(2) Положения о Росалкогольрегулировании, пп. 9.4.3 Положения о Росреестре, пп. 5.5, 5.7, 5.8, 5.17.1, 5.21 Положения о Росимуществе.

³⁷ См. пп. 5.3.1.6 Положения о ФАС, пп. 5.3.1.18 Положения о Ростехнадзоре.

³⁸ См. пп. 5.3.1.18 Положения о Ростехнадзоре.

³⁹ См. соответственно п. 1 Положения о Росреестре и пп. 5.3.1.6 Положения о ФАС.

⁴⁰ Отдельными полномочиями в сферах муниципального имущественного регулирования наделен ФАС (пп. 5.3.19 Положения о ФАС).

⁴¹ См. абз. 2 пп. 1 п. 9 Положения о ФСВТС и пп. 62 п. 8 Положения о ФСТЭК.

К ведению этих федеральных служб отнесено правовое регулирование продукции двойного и военного назначения.

⁴² См. соответственно пп. 5.5.35(2) Положения о Росрыболовстве, пп. 5.2.1, 5.2.1.2, 5.2.2 Положения о Росморречфлоте, пп. 5.3.5(2) Положения о Росалкогольрегулировании, пп. 5.5, 5.7, 5.8, 5.17.1, 5.21 Положения о Росимуществе.

⁴³ См. п. 1, 8 Положения о Росархиве.

⁴⁴ См. пп. 36, 37 п. 6, пп. 21, 28 п. 7 Положения о ГУСП. Нормативно-правовая регламентация пользования объектами жилищного фонда ГУСП находится в зачаточном состоянии, проекты соответствующих локальных нормативных правовых актов ГУСП в настоящее время не утверждены.

объектами недвижимости и движимым имуществом, отнесенное к ведению подведомственных Президенту РФ федеральных агентств, во многом обусловлено правомочиями нормативно-правового регулирования, отнесенными к ведению ГУСП и Росархива, и отсутствием таких правомочий применительно к УДП⁴⁵.

В практике деятельности федеральных агентств в сферах экономики и промышленности применяются редкие для распорядительной деятельности федеральных органов исполнительной власти имущественные правомочия, основанные на праве доверительного управления, реализуемые применительно к объектам недвижимости (Росавтодор) или в отношении ценных бумаг (Росимущество)⁴⁶.

Применительно к федеральным агентствам, действующим в административно-политической сфере, наибольшим объемом имущественных правомочий, осуществляемых на правах оперативного управления и хозяйственного ведения, наделено УДП⁴⁷.

Имущественные правомочия УДП экстерриториальны, что отчасти обусловлено его статусом уполномоченного органа:

- в отношении объектов недвижимости Российской империи и Союза ССР, а также упраздненных государственных органов и организаций, расположенной за пределами РФ⁴⁸;
- применительно к федеральному имуществу, расположенному на территории зарубеж-

ных государств, находящемуся во владении третьих лиц⁴⁹;

- в отношении имущественного статуса представительств федеральных органов исполнительной власти и иных публичных органов, расположенных за пределами РФ, УДП обеспечивает соответствующие органы недвижимостью для их размещения⁵⁰;
- применительно к объектам недвижимости и движимому имуществу, составляющему государственную казну РФ, расположенным на территории зарубежных государств, в отношении такого имущества УДП наделен правомочиями собственника⁵¹.

Материально-техническое обеспечение реализации указанных имущественных правомочий отнесено к ведению федерального Правительства, особую значимость в этой сфере имеют средства юридической формализации УДП, лишенного правомочий нормативно-правового регулирования, но тем не менее принимающего локальные нормативные правовые акты, определяющие имущественный статус объектов, находящихся в его ведении⁵².

Имущественные правомочия УДП обусловлены сферой его управленческой деятельности, включающей в себя социально-бытовое обслуживание высших федеральных должностных лиц, материально-техническое обеспечение деятельности Президента РФ, высших органов судебной власти, особых публичных органов⁵³. Рассмотренные выше экстерритори-

⁴⁵ Правомочия нормативно-правового регулирования предоставлены указанным федеральным агентствам *ad hoc*, относятся к атипичным функциям и не отражают существа и предназначения их деятельности.

⁴⁶ См. соответственно пп. 5.4(9) Положения о Росавтодоре и пп. 5.15.8 Положения о Росимуществе.

⁴⁷ См. абз. 2 пп. «з» п. 2 постановления Правительства РФ от 1 апреля 2009 г. № 1370 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 17 сентября 2008 г. № 1370».

УДП уполномочено самостоятельно, без согласования с Росимуществом, принимать решения о создании ФГУП, основанных на праве хозяйственного ведения (см. пп. «а.1» п. 3 постановления Правительства РФ «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия»).

⁴⁸ См. пп. 9 п. 5 Положения об УДП, пп. «г» п. 2 постановления Правительства РФ «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 17 сентября 2008 г. № 1370».

⁴⁹ Подпункт 10 п. 5 Положения об УДП.

⁵⁰ Подпункт 11 п. 5 Положения об УДП.

⁵¹ Абзац 3 пп. «е» п. 2 постановления Правительства РФ «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 17 сентября 2008 г. № 1370».

⁵² См. приказ Управления делами Президента РФ от 29 декабря 2010 г. № 565 «О видах особо ценного движимого имущества бюджетных учреждений, подведомственных Управлению делами Президента Российской Федерации».

Некоторые из приказов УДП регистрируются в Минюсте России наряду с нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти.

⁵³ См. п. 2 Положения об УДП.

альные имущественные правомочия УДП никак не связаны с его правомочиями в сферах материально-технического обеспечения и социально-бытового обслуживания и представляют собой самостоятельную сферу его управленческой деятельности.

Росимущество наделено наиболее значимыми функциями в сферах управления государственным и муниципальным имуществом, влекущими возникновение, изменение, приостановление и прекращение права собственности в полном объеме либо конкретного имущественного правомочия. Директивная компетенция Росимущества включает в себя правомочия закрепления за федеральными государственными унитарными предприятиями находящегося в федеральной собственности имущества на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления, проведения имущественного контроля и в случае выявления нарушений — принятия решения об изъятии такого имущества⁵⁴. Указанные правомочия Росимущества всеобъемлющи и универсальны, поскольку они действенны в отношении объектов недвижимости и движимых вещей всех органов исполнительной власти.

Релятивные правомочия Росимущества включают в себя функции имущественного контроля, осуществляемые:

- применительно к корпоративным организациям: Росимущество обеспечивает контроль за деятельностью администрации акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности (пп. 5.34 Положения о Росимуществе);
- в отношении федеральной собственности, закрепленной в хозяйственном ведении или оперативном управлении федеральных ГУП (пп. 5.8 Положения о Росимуществе);
- применительно к собственной территориальным органам (пп. 5.19 Положения о Росимуществе).

Функции имущественного учета реализуются в отношении всех объектов недвижимости и движимых вещей, относимых к федераль-

ной собственности (пп. 5.7 Положения о Росимуществе), а также применительно к имуществу, изъятому в результате правонарушения (пп. 5.5(2)1 Положения о Росимуществе). Релятивные имущественные правомочия в виде имущественного контроля и учета не отражают существа и предназначения деятельности Росимущества, поскольку отнесены к его ведению *ad hoc* и не относятся к его эксклюзивным полномочиям.

Значительный объем функций управления объектами федеральной собственности Росимущество осуществляет по согласованию с федеральными органами исполнительной власти, наделенными отдельными имущественными правомочиями (пп. 5.17.1, 5.20, 6.5 о Росимуществе), или при их непосредственном участии (пп. 4, 5.16 Положения о Росимуществе).

Управление государственным и муниципальным имуществом отнесено к ведению других федеральных агентств, применительно к которым имущественные правомочия относятся к их эксклюзивным функциям, а также федеральных служб или федеральных министерств, наделяемых имущественными правомочиями по усмотрению субъектов исполнительной власти, вместе с тем только Росимущество управомочено учреждать право оперативного управления и право хозяйственного ведения, а в последнем случае также и санкционировать имущественные сделки. Росимущество управомочено также прекращать вышеуказанные правомочия и изымать находящееся в федеральной собственности имущество по факту совершенного правонарушения, а также возбуждать юрисдикционное производство⁵⁵.

К ведению Росимущества отнесены отдельные значимые правомочия применительно к объектам регионального и муниципального имущества. Росимущество принимает непосредственное участие в делегировании имущественных правомочий РФ субъектам Федерации и органам местного самоуправления применительно к передаче объектов федераль-

⁵⁴ Росимущество управомочено изымать имущество у нарушителя не только в тех случаях, когда это прямо предусмотрено п. 2 ст. 296 ГК РФ, т.е. применительно к праву оперативного управления, но и при выявлении правонарушения применительно к имуществу, закрепленному за собственником на праве хозяйственного ведения (пп. 5.21 Положения о Росимуществе).

⁵⁵ См. соответственно пп. 5.21, 5.22 и 5.8 Положения о Росимуществе.

О согласовании Росимуществом сделок с недвижимостью, осуществляемых федеральными ГУП, см. пп. 5.17.1 Положения о Росимуществе.

ного имущества в региональную или муниципальную собственность (п. 4, пп. 5.13, 5.15.3 Положения о Росимуществе).

Релятивные функции Росимущества включают в себя осуществление имущественных правомочий, обусловленных доверительным управлением отдельными имущественными объектами. Эти функции имущественного регулирования оказывают опосредованное воздействие на существо и предназначение имущественного правомочия. К ведению Росимущества отнесены функции информационно-правового и аналитического обеспечения потребностей вышестоящих публичных органов, а именно Минэкономразвития и федерального Правительства, к компетенции которых отнесены правомочия нормативно-правового регулирования, а также правоприменительные функции, включающие в себя согласование Правительством РФ сделок, влекущих за собой отчуждение или передачу в доверительное управление акций так называемых стратегических акционерных обществ.

Объектом доверительного управления в данном случае являются ценные бумаги, что характерно в целом для имущественного регулирования федеральных органов исполнительной власти, осуществляемого на основе этого правомочия, применительно к Росимуществу к объектам доверительного управления не относится недвижимость, а также имущественные права. Правовая регламентация объектов недвижимого имущества на праве доверительного управления предусмотрена только применительно к Росавтодору⁵⁶. Росимущество в рассмотренных выше эпизодах наделено обеспечительными правомочиями, тогда как решение по существу, в том числе и в случаях,

влекущих за собой введение имущественных правоограничений, принимается субъектами нормативно-правового регулирования, т.е. Минэкономразвития и федеральным Правительством⁵⁷. Имущественные правоограничения устанавливаются федеральными органами исполнительной власти в случаях использования правомочия доверительного управления, в управлении государственным имуществом правомочия доверительного и оперативного управления рассматриваются в качестве сопряженных и взаимообусловленных правомочий, нарушение доверительным управляющим прав либо неисполнение им обязанностей, установленных договором доверительного управления, влечет за собой прекращение права оперативного управления⁵⁸. В процессе исполнения договора доверительного управления государственным имуществом доминируют публичные интересы учредителя управления, к которым в рассмотренных выше случаях относятся органы исполнительной власти, неравноправие субъектов доверительного управления характерно для публичной имущественной регламентации в целом⁵⁹.

Статус муниципального имущества обусловлен осуществлением правомочий собственника и целями имущественного регулирования. В зависимости от правовых предпосылок владения, пользования и распоряжения муниципальное имущество включает в себя объекты недвижимости и движимые вещи, предназначенные для обеспечения:

- административных и социально-экономических нужд сельского и городского поселения⁶⁰;
- материальных, в том числе финансовых, потребностей органов местного самоуправле-

⁵⁶ Имущественное регулирование на основе правомочия доверительного управления редко используется в правоприменении и применяется избирательно в отношении вышеуказанных объектов (ср. пп. 5.4(9) Положения о Росавтодоре, пп. 5.15.8 Положения о Росимуществе).

⁵⁷ Вышеуказанные последствия наступают в случае отказа федерального Правительства в согласовании имущественной сделки, влекущей за собой передачу акций в доверительное управление (пп. 5.15.8 Положения о Росимуществе).

⁵⁸ См. пп. 5.4(9) Положения о Росавтодоре. Характерно, что корреляция рассматриваемых имущественных правомочий исключена в соответствии с п. 3 ст. 1013 ГК РФ.

⁵⁹ О доминанте публичных интересов учредителя управления см. п. 1 ст. 1013 ГК РФ. Федеральные органы исполнительной власти наделяются Российской Федерацией правомочиями собственника федерального имущества и в силу их делегирования — также и правомочиями учредителя управления (ср. п. 1 ст. 125, ст. 1014 ГК РФ).

⁶⁰ См. соответственно ч. 3, 4 ст. 14, п. 3, 4 ч. 1 ст. 50 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

ния поселений, входящих в состав муниципального района, в случае делегирования отдельных полномочий⁶¹;

— финансовых нужд ОМС в случае передачи им государственных полномочий⁶².

Все объекты муниципального имущества, в том числе объекты недвижимости и средства материально-технического обеспечения, находятся в собственности муниципальных образований. Имущественные отношения различаются в зависимости от перераспределения муниципальных правомочий внутри соответствующего муниципального образования и делегирования ОМС государственных полномочий, однако во всяком случае в состав имущества входят средства материально-технического и финансового обеспечения. К средствам финансового обеспечения реализации муниципальных правомочий, в том числе и в сферах имущественного регулирования, относятся местные бюджеты (ст. 15 БК РФ). В целях достижения финансовой самодостаточности местных бюджетов предусмотрены различные методы их государственной поддержки за счет средств региональных бюджетов, в том числе в формах бюджетных кредитов (абз. 1 п. 1 ст. 93.3), межбюджетных трансфертов (субсидий и субвенций) (абз. 3 ч. 3 ст. 95), иных источников финансирования дефицита местных бюджетов (ст. 96 БК РФ)⁶³.

Имущественное регулирование муниципальных образований обеспечивается посредством осуществления правомочий хозяйственного ведения — применительно к муниципальным унитарным предприятиям и оперативного управления — в отношении муниципальных казенных предприятий. Муниципальное образование, выступая в качестве собственника муниципального имущества, закрепляет на основе вышеуказанных правомочий имущественные

объекты, в том числе и финансовые ресурсы, за муниципальными унитарными и казенными предприятиями.

Учредителями МУП являются региональные органы исполнительной власти и иные публичные органы субъекта РФ либо исполнительно-распорядительные муниципальные органы, к ведению последних отнесено также создание муниципального казенного предприятия⁶⁴. Учредитель посредством нормативно-правового регулирования определяет экономическую и хозяйственную политику МУП и МКП, в том числе и в сферах владения, пользования и распоряжения объектами муниципального имущества.

МУП и МКП создаются исключительно для обеспечения муниципальных потребностей, в том числе административных и социально-экономических нужд органов местного самоуправления, в отличие от соответствующих федеральных и региональных предприятий. К ведению исполнительно-распорядительных муниципальных органов не отнесены общегосударственные потребности в сферах обороны и безопасности, правоохранительной деятельности, оборота ограниченно оборотоспособных имущественных объектов и объектов, изъятых из оборота (наркотиков, огнестрельного и химического оружия), применительно к обеспечению которых и создаются ФГУП или федеральные (региональные) казенные предприятия⁶⁵.

Формой аккумуляции финансовых активов МУП является уставный фонд, формируемый исполнительно-распорядительным муниципальным органом — собственником имущества, закрепленного за МУП. МУП наделен лишь имущественными правомочиями пользования и распоряжения средствами уставного фонда, находящегося в исключительном

⁶¹ Финансовая основа реализации делегированных полномочий обеспечивается за счет межбюджетных трансфертов (см. ч. 4 ст. 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

⁶² Финансовое обеспечение делегированных государственных полномочий осуществляется за счет средств субвенций регионального или федерального бюджетов (см. абз. 1 ч. 5 ст. 19, п. 2 ч. 1 ст. 50, ст. 63 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

⁶³ См. также ст. 63.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

⁶⁴ См. соответственно абз. 3 п. 2, абз. 3 п. 3 ст. 8 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

⁶⁵ Публичные предпосылки создания ФГУП и ФКП установлены п. 4 ст. 8 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

вёдении собственника имущества МУП⁶⁶, который уполномочен определять его размер, увеличивая и уменьшая составляющие его финансовые активы.

Собственник имущества МУП и МКП по своему усмотрению определяет размеры отчислений от прибыли предприятия в местный бюджет. Муниципальные унитарные и казенные предприятия осуществляют собственную производственную либо некоммерческую деятельность исключительно в соответствии со своим целевым назначением.

Муниципальные унитарные и казенные предприятия наделены полномочиями коммерческих организаций, вместе с тем их коммерческие полномочия обусловлены исключительно обеспечением публичных интересов собственника имущества — соответствующего распорядительного муниципального органа и местного самоуправления в целом⁶⁷.

Делегирование муниципальному образованию государственных полномочий ведет к существенным изменениям системы муниципального имущественного регулирования в целом и имущественных полномочий муниципальных унитарных и казенных предприятий в частности, суть которых заключена в наделении исполнительно-распорядительного органа — собственника имущества МУП и МКП — государственными полномочиями, влекущими за собой воссоздание управленческой вертикали с соответствующей подчиненностью муниципального органа решениям вышестоящего регионального органа исполнительной власти. Муниципальное унитарное и казенное предприятие становится объектом бюджетного контроля, отнесенного к вёдению соответствующих региональных органов, в части целевого использования средств межбюджетных трансфертов (субсидий и субвенций), выделяемых из региональных бюджетов с целью обеспечения финансовой самодостаточности местных бюджетов. Вместе с тем на собственника имущества муниципальных унитарных, казенных предприятий и на сами эти предприятия непосредственно распространяется и действие нормативных правовых актов региональных органов исполнительной власти, уполномоченных

на обеспечение контроля в части реализации делегированных государственных полномочий. Таким образом, сфера имущественного контроля включает в себя:

- обеспечение бюджетного контроля за целевым расходованием субсидий и субвенций, выделяемых региональным бюджетом, а также целевого расходования бюджетных средств муниципальным исполнительно-распорядительным органом — собственником имущества подведомственных ему МУП и МКП и самими этими предприятиями, выделяемых ОМС в случае делегирования полномочий;
- системный имущественный контроль в части соответствия производственной и научно-технической деятельности муниципальных унитарных и казенных предприятий их назначению, отраженному в уставе. Эти контрольные полномочия отнесены к вёдению собственника имущества и заключаются прежде всего в проверках целевого использования объектов недвижимости и движимых вещей, закрепленных за МУП и МКП соответственно на правах хозяйственного вёдения и оперативного управления;
- ординарный имущественный контроль, осуществляемый региональными и федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными на проведение камеральных проверок исполнения имущественных обязательств муниципальными унитарными и казенными предприятиями⁶⁸.

Таким образом, муниципальные казенные и унитарные предприятия лишены должной административной правоспособности, поскольку они находятся в непосредственном вёдении соответствующего исполнительно-распорядительного муниципального органа, а также, в части нормативно-правового регулирования, и в вёдении представительного муниципального органа. Применительно к исполнению своих публичных обязательств МУП и МКП являются объектом также и муниципального, регионального и федерального контроля. Муниципальные казенные и унитарные предприятия, не являясь собственниками закрепленного за ними имущества, лишены и должной имуществен-

⁶⁶ Создание уставного фонда предусмотрено только применительно к МУП, в казенных предприятиях он не создается.

⁶⁷ Карадже-Искров Н. П. Публичные вещи. Иркутск : Власть труда, 1927. Т. 1.

⁶⁸ Соответствующие контрольные полномочия установлены ч. 2, 3 ст. 26 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

ной правоспособности, поскольку фактическая реализация их имущественных правомочий, особенно в части распоряжения прибылью, возможна лишь с санкции соответствующего муниципального распорядительного органа — собственника имущества, управомоченного наделять их имущественными правомочиями, а применительно к процедурам внесудебного изъятия имущества — принимать решения, влекущие за собой установление ограничений имущественной правоспособности вплоть до ее полного прекращения.

Муниципальное имущественное регулирование, основанное на правомочиях хозяйственного ведения и оперативного управления, обусловлено исключительно иерархической соподчиненностью субъектов публичных имущественных отношений и опосредовано предписаниями административного законодательства. Об ограничениях административной правоспособности муниципальных органов свидетельствует и юридическая сила нормативных правовых актов ОМС, которые могут быть отменены применительно к делегированным им государственным полномочиям соответствующим федеральным, региональным органом исполнительной власти⁶⁹. Бессудные правоограничительные меры предусмотрены также и в отношении правоприменительных муниципальных актов, действие которых подлежит незамедлительному приостановлению по решению публичных органов⁷⁰.

Посредством нормативно-правового регулирования федеральных, региональных органов законодательной и исполнительной власти определяется статус муниципального имущества, к ведению федеральных органов государственной власти отнесены полномочия:

- введения особого режима управления муниципальным имуществом в субъектах РФ — городах федерального значения, сопряженного с ограничениями имущественной правоспособности в объемах, несопоставимых с иными муниципальными образованиями (абз. 1—4 ч. 3 ст. 79);
- регламентации пообъектного состава муниципального имущества внутригородских районов (ч. 4 ст. 16.2);
- установления общеобязательных имущественных требований, обусловленных разработкой и реализацией программ комплексного развития систем коммунальной, транспортной и социальной инфраструктуры поселений и городских округов (п. 6.1 ч. 1 ст. 17)⁷¹;
- обеспечения административных нужд федеральных и региональных органов исполнительной власти и их территориальных подразделений, расположенных на территории муниципального образования, и передачи в этих целях объектов муниципальной недвижимости (п. 3 ч. 8 ст. 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»)⁷².

Имущественное регулирование в городах федерального значения, наделенных правомочиями субъекта Федерации, основано на доминанте государственного регулирования и ограничения правомочий муниципальных органов в части владения, пользования и распоряжения городскими объектами недвижимости, движимым имуществом, финансовыми активами. В целях «обеспечения единства городского хозяйства», т.е. в общегосударственных целях, несовместимых с потребностями

⁶⁹ См. п. 1 ст. 48 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

⁷⁰ Принятие соответствующего решения отнесено к ведению Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, наделенного правомочиями государственного органа (см. абз. 2 п. 1 ст. 48 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации»). Функции Уполномоченного по приостановлению действия правоприменительных муниципальных актов предусмотрены п. 5 ч. 1 ст. 5 Федерального закона «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации».

⁷¹ См. Требования к программам комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, утвержденные постановлением Правительства РФ от 14 июня 2013 г. № 502.

⁷² Передача муниципального имущества в этих случаях рассматривалась как мера реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», вместе с тем соответствующие имущественные обязанности ОМС не утратили свою значимость и после введения в силу указанного Федерального закона.

муниципального регулирования, ограничены бюджетные prerogative внутригородских муниципальных образований, в соответствии с законами городов федерального значения источники местных доходов зачисляются в бюджеты городов и тем самым основными финансовыми ресурсами владеют и распоряжаются органы исполнительной власти федерального значения⁷³.

Наделение внутригородских муниципальных образований государственными полномочиями не сопровождается передачей соответствующих финансовых ресурсов на их осуществление, как это предусмотрено в случаях делегирования применительно к иным муниципальным образованиям (абз. 4 п. 3 ст. 79 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Применительно к таким городам — субъектам Федерации ограничены также и административные полномочия внутригородских муниципальных образований, применительно к которым местная администрация не формируется, а соответствующие полномочия, в том числе и в сферах имущественного регулирования, отнесены к ведению городских органов исполнительной власти⁷⁴.

Муниципальное имущественное регулирование обусловлено не только полномочиями директивного (прямого) управления объектами муниципальной недвижимости и иным имуществом, но и релятивной (косвенной) регламентацией, опосредованной функциями муниципального контроля:

- в сферах бюджетного регулирования (п. 1 ч. 1 ст. 14)⁷⁵;
- применительно к объектам производственной, транспортной и социально-экономической деятельности (п. 4.1, 5, 6, 20, 27, 32, ч. 1 ст. 14);

— за соблюдением муниципальных нормативных правовых актов и актов индивидуально-применения (п. 1 ст. 17.1);

— определяющими взаимодействие с органами федеральной исполнительной власти, их территориальными подразделениями, расположенными на территории муниципальных образований, а также с региональными органами исполнительной власти (абз. 1, 2 ч. 4 ст. 52 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Муниципальный контроль сопряжен с властными действиями должностных лиц, управомоченных на проведение выездных и камеральных проверок, а при выявлении признаков административного правонарушения — на применение мер административного пресечения в виде изъятия движимых вещей (ч. 2, 3 ст. 1.3.1, ч. 1 ст. 27.8, ч. 7 ст. 28.3 КоАП РФ).

Релятивные правоограничения в указанных случаях применяются в отношении добросовестных лиц, а применительно к деликтным отношениям также и в отношении подозреваемых и лиц, виновных в совершении правонарушения⁷⁶.

Ограничение имущественных прав обусловлено не только рассмотренными выше властными действиями муниципальных должностных лиц, но и применением на территории муниципального образования мер принуждения, установленных при проведении общего и специального контроля, отнесенного к ведению федеральных и региональных органов исполнительной власти⁷⁷.

Муниципальный контроль, осуществляемый органами местного самоуправления на внутригородских территориях субъектов Федерации — городов федерального значения, об-

⁷³ См. абз. 1 п. 3 ст. 79 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

⁷⁴ См. абз. 3 п. 3 ст. 79 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

⁷⁵ См. ст. 38 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

⁷⁶ Проведение муниципального контроля опосредовано административными процедурами, установленными Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

⁷⁷ Проведение государственного контроля предусмотрено ч. 2 ст. 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

условлен общими ограничениями административной и имущественной правоспособности, установленными в данных случаях. Должностные лица муниципальных органов проводят имущественный контроль лишь в случаях, установленных соответствующими региональными законами, применительно к отдельным

объектам недвижимости и движимым вещам. Ограничение правомочий имущественного контроля обусловлено доминантой прерогатив государственного контроля и отнесением функций управления всеми значимыми объектами недвижимости к ведению органов исполнительной власти городов федерального значения.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Винницкий А. В. Государственная собственность в административном праве. — М. : Статут, 2010.
2. Винницкий А. В. Публичная собственность. — М. : Статут, 2013.
3. Карадже-Искров Н. П. Публичные вещи. — Иркутск : Власть труда, 1927. — Т. 1.

Материал поступил в редакцию 12 сентября 2019 г.

REFERENCES

1. Vinnytskiy A. *Gosudarstvennaya sobstvennost v administrativnom prave* [State property in administrative law]. Moscow: Statut Publishing; 2010. (In Russ.)
2. Vinnytskiy A. *Publichnaya sobstvennost* [Public property]. Moscow: Statut Publishing; 2013. (In Russ.)
3. Karadzhe-Iskrov N. *Publichnye veshchi* [Public things]. Irkutsk: Vlast truda Publishing; 1927. (In Russ.)