

Т. В. Сойфер

Московский государственный юридический
университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
г. Москва, Российская Федерация

Ю. А. Зайцева

Федеральная служба государственной регистрации,
кадастра и картографии
г. Москва, Российская Федерация

Право собственности публично-правовых компаний: пределы и особенности осуществления

Резюме. Публично-правовые компании создаются для выполнения определенных публичных функций и полномочий, осуществляют деятельность исключительно в интересах государства и общества. Публичное предназначение, основное для юридических лиц данной формы, обуславливает специфику их гражданско-правового положения, особенности осуществления приобретаемых субъективных гражданских прав, в том числе права собственности. Нормативные акты, на основании которых учреждаются и действуют публично-правовые компании, закрепляют специальные правила, существенно ограничивающие их самостоятельность при реализации права собственности. Среди них могут быть выделены общие пределы, действующие в отношении всех публично-правовых компаний, и индивидуальные пределы, касающиеся конкретных компаний и устанавливаемые в зависимости от характера стоящих перед ними публичных задач и методов их решения. При этом для одних компаний возможности сужаются, ограничиваются допустимые или четко определяются необходимые варианты их поведения как собственников, для других — расширяются и создают большую свободу усмотрения. Указанные пределы подвижны, могут изменяться законодателем в зависимости от трансформации публичных потребностей и внешних факторов. Наличие специальных рамок и условий осуществления права собственности не означает ни отсутствия этого права у компаний, ни утраты правом собственности своего характера. Наделение публично-правовых компаний правом собственности способствует их эффективному участию в имущественных отношениях, а введение пределов его осуществления необходимо для результативной публичной деятельности компаний и обеспечения стабильности гражданского оборота.

Ключевые слова: публично-правовая компания; некоммерческие организации; юридические лица; субъекты гражданского права; субъективное гражданское право; осуществление субъективного гражданского права; право собственности; осуществление права собственности; пределы осуществления права собственности; приносящая доход деятельность

Для цитирования: Сойфер Т. В., Зайцева Ю. А. Право собственности публично-правовых компаний: пределы и особенности осуществления. *Lex russica*. 2024. Т. 77. № 12. С. 94–106. DOI: 10.17803/1729-5920.2024.217.12.094-106

Ownership in State-Run Non-Profit Companies: Limits and Features of Implementation

Tatiana V. Soifer

Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
Moscow, Russian Federation

Yulia A. Zaitseva

Federal Service for State Registration, Cadastre and Cartography
Moscow, Russian Federation

Abstract. State-run non-profit companies are created to perform certain public functions and powers, and operate exclusively in the interests of the state and society. The public purpose, the main one for legal entities of this form, determines the specifics of their civil status, the specifics of the exercise of acquired subjective civil rights, including property rights. The regulations on the basis of which state-run non-profit companies are established and operate set special rules that significantly limit their independence in the exercise of ownership rights. Among them, general limits applicable to all state-run non-profit companies can be distinguished, and individual limits related to specific companies and set depending on the nature of their public tasks and methods of solving them. At the same time, for some companies, opportunities are narrowed, permissible options are limited or the necessary options for their behavior as owners are clearly defined, for others they expand and create greater discretion. The specified limits are mobile and can be changed by the legislator depending on the transformation of public needs and external factors. The existence of special frameworks and conditions for the exercise of ownership rights does not mean that companies do not have this right, nor does the right of ownership lose its character. The granting of ownership rights to state-run non-profit companies contributes to their effective participation in property relations, and the introduction of limits on its implementation is necessary for effective public activities of companies and ensuring the stability of civil turnover.

Keywords: state-run non-profit companies; non-profit organizations; legal entities; subjects of civil law; subjective civil law; implementation of subjective civil law; ownership; exercise of ownership rights; limits of the exercise of ownership rights; income-generating activities

Cite as: Soifer TV, Zaitseva YuA. Ownership in State-Run Non-Profit Companies: Limits and Features of Implementation. *Lex russica*. 2024;77(12):94-106. (In Russ.). DOI: 10.17803/1729-5920.2024.217.12.094-106

Введение

Публично-правовая компания (далее — ППК) является для отечественного правопорядка относительно новой организационно-правовой формой юридических лиц¹. Ее появление было продиктовано необходимостью создания оптимальных условий для реализации наиболее значимых государственных задач, требующих активного участия в гражданском обороте. В общем виде правовое положение ППК определено Федеральным законом от 03.07.2016 № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдель-

ные законодательные акты Российской Федерации»² (далее — Закон о ППК). Однако, поскольку ППК создается и действует на основании специально принимаемого нормативного акта в виде федерального закона или указа Президента РФ, имеет конкретные цели и использует для их достижения особые средства, правовой статус каждой из них, по сути, уникален.

В настоящее время Российской Федерацией учреждено шесть публично-правовых компаний:

— ППК «Фонд развития территорий» (далее — ППК «Фонд»), действующая на основании Федерального закона от 29.07.2017 № 218-ФЗ³ (далее — Закон о Фонде) в целях

¹ См.: Федеральный закон от 05.05.2014 № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 19. Ст. 2304.

² СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. I). Ст. 4169.

³ Федеральный закон от 29.07.2017 № 218-ФЗ «О публично-правовой компании «Фонд развития территорий» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 31 (ч. I). Ст. 4767.

обеспечения комфортных и благоприятных условий для проживания граждан;

— ППК «Российский экологический оператор» (далее — ППК «РЭО»), созданная на основании Указа Президента РФ от 14.01.2019 № 8⁴ (далее — Указ о РЭО) и осуществляющая деятельность в направлении формирования комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами и реализации иных связанных с этим целей;

— ППК «Военно-строительная компания» (далее — ППК «ВСК»), действующая в соответствии с Указом Президента РФ от 18.10.2019 № 504⁵ (далее — Указ о ВСК) для обеспечения защиты государственных интересов при организации и осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов военной и социальной инфраструктуры;

— ППК «Единый заказчик в сфере строительства» (далее — ППК «Единый заказчик»), деятельность которой регламентируется Федеральным законом от 22.12.2020 № 435-ФЗ⁶ (далее — Закон о Едином заказчике) и осуществляется в области выполнения инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса нормативно определяемых объектов капитального строительства;

— ППК «Единый регулятор азартных игр» (далее — ППК «Единый регулятор»), которая функционирует на основании Федерального закона от 30.12.2020 № 493-ФЗ⁷ (далее — Закон о Едином регуляторе) для повышения эффективности государственного контроля (надзора) за организацией и проведением азартных игр и обеспечения внебюджетного финансирования спорта;

— ППК «Роскадастр», созданная на основании Федерального закона от 30.12.2021 № 448-ФЗ⁸ (далее — Закон о Роскадастре) для осуществления комплекса публично-правовых функций и полномочий в отдельных сферах (функций метрологической службы геодезии и картографии, службы контроля деформации земной поверхности и пр.).

Акты, предусматривающие создание и регулирующие деятельность конкретных ППК, в ряде случаев исключают возможность применения при определении их статуса и при регламентации имущественных отношений с их участием общих положений, содержащихся как в ГК РФ, так и в Законе о ППК (например, п. 2 ст. 12 Закона о Роскадастре, п. 2 ст. 21 Закона о Едином заказчике).

Следует отметить, что высокая эффективность и значительный потенциал действующих ППК при решении актуальных государственно значимых и проблемных социальных задач в наиболее сложных областях предопределяют тенденцию к увеличению их числа и расширению сфер их деятельности. Приоритетность формы ППК для учреждаемых государством юридических лиц во многом обусловлена возможностями индивидуального подхода к регламентации правового статуса каждой из них в зависимости от предполагаемых направлений и методов их деятельности, что позволяет создавать оптимальные условия для их продуктивной работы и достижения положительных результатов. Так, в целях решения обозначенных Президентом РФ проблем миграционной политики⁹ в ближайшее время планируется создание ППК «Работа в России», деятельность которой будет способствовать обеспечению национальной экономики трудовыми ресур-

⁴ Указ Президента РФ от 14.01.2019 № 8 «О создании публично-правовой компании по формированию комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами «Российский экологический оператор»» // СЗ РФ. 2019. № 3. Ст. 234.

⁵ Указ Президента РФ от 18.10.2019 № 504 «О создании публично-правовой компании «Военно-строительная компания»» // СЗ РФ. 2019. № 42 (ч. III). Ст. 5894.

⁶ Федеральный закон от 22.12.2020 № 435-ФЗ «О публично-правовой компании «Единый заказчик в сфере строительства» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 52 (ч. I). Ст. 8581.

⁷ Федеральный закон от 30.12.2020 № 493-ФЗ «О публично-правовой компании «Единый регулятор азартных игр» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 1 (ч. I). Ст. 32.

⁸ Федеральный закон от 30.12.2021 № 448-ФЗ «О публично-правовой компании «Роскадастр»» // СЗ РФ. 2022. № 1 (ч. I). Ст. 17.

⁹ Путин заявил о необходимости вернуться к обсуждению миграционной политики // URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/66632b6f9a79476dd1633476> (дата обращения: 15.07.2024).

сами, стимулированию притока рабочей силы, повышению эффективности мер регулирования численности привлекаемых иностранных работников, сокращению их неформальной занятости¹⁰.

Гражданско-правовой статус ППК как унитарных некоммерческих юридических лиц весьма специфичен, поскольку они создаются для выполнения определенных функций и полномочий публично-правового характера, в том числе проведения государственной политики, предоставления государственных услуг, реализации особо важных проектов и государственных программ. В доктрине отмечается, что основное отличие ППК от органов государственной власти заключается в их возможности осуществлять организационно-властную деятельность с широким использованием рыночных механизмов, соответственно, создание ППК позволяет государству более гибко регулировать экономические отношения в тех сферах, где возможность использования традиционных юридических лиц отсутствует¹¹.

Законодателем особо подчеркивается, что деятельность ППК осуществляется исключительно в интересах государства и общества (п. 1, 5 ст. 1 Закона о ППК). Как следствие, в отличие от иных юридических лиц, цели каждой ППК устанавливаются путем перечисления конкретных возлагаемых на нее публично-правовых функций и полномочий (ст. 2, 4 Закона о Роскадастре; п. 1 ст. 2, ст. 3 Закона о Фонде и др.), реализация которых осуществляется за рамками гражданско-правового регулирования. Тот факт, что главное предназначение всех ППК имеет публичный характер, оказывает существенное влияние на их правовое положение как участников имущественного оборота, предопределяет объем их гражданской правоспособности, находит выражение при вступлении ППК в гражданские правоотношения, предопределяя их содержание и способы реализации, обуславливает особенности осуществления приобретаемых ими субъективных гражданских прав. Весьма отчетливо влияние

публичной составляющей проявляется при реализации ППК права собственности, выступающего юридической формой обособления принадлежащего им имущества.

Основная часть

Наделяя ППК правом собственности на имущество, законодатель прямо указывает, что оно должно использоваться для достижения целей ее деятельности и осуществления возложенных на нее функций и полномочий (п. 3 ст. 6 Закона о ППК). Публичный характер целей ППК, предполагающих обеспечение государственных и общественных интересов, предопределяет ряд особенностей как в части формирования имущества ППК, так и в отношении условий, способов, пределов осуществления ими субъективного права собственности.

Традиционно субъективным правом признается обеспеченная законом мера возможного поведения управомоченного лица, а его содержанием — единство возможностей обладателя права совершать определенные действия для реализации собственных интересов, требовать известного поведения от обязанных лиц, в необходимых случаях прибегнуть к содействию принудительной силы государства¹². При этом согласно п. 1 ст. 9 ГК РФ принадлежащие гражданам и юридическим лицам гражданские права осуществляются ими по их усмотрению. В доктрине отмечается, что данное правило, обусловленное самой природой субъективного гражданского права и доминированием в гражданском праве принципов автономии воли и диспозитивности, по сути, означает, что обладатель права сам решает, когда и как его осуществлять¹³. Субъективное право собственности, являясь наиболее широким по содержанию вещным правом, дает возможность собственнику (и только ему) определять характер и направления использования принадлежащей ему вещи, осуществляя над ней полное хозяйственное господство и устра-

¹⁰ См.: проект Указа Президента РФ «О создании публично-правовой компании «Работа в России»» (подготовлен Минтрудом России, ID проекта 02/06/03-24/00146605) // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ См.: Андреев В. К., Лаптев В. А. Корпоративное право современной России. 3-е изд. М., 2023. С. 82.

¹² См.: Александров Н. Г. Законность и правоотношения в советском обществе. М., 1955. С. 108–109.

¹³ См.: Основные положения гражданского права: постатейный комментарий к статьям 1–16.1 Гражданского кодекса Российской Федерации / отв. ред. А. Г. Карапетов. М., 2020 (автор комментария к ст. 9 — А. Г. Карапетов).

няя или допуская других лиц к ее использованию¹⁴. Установленная в п. 1 ст. 209 ГК РФ триада правомочий собственника (владеть, пользоваться и распоряжаться) составляет «юридическое содержание» права собственности, которое и осуществляется собственником в своих интересах и своей властью¹⁵.

Приобретение и осуществление гражданских прав, в том числе юридическими лицами, своей волей и в своем интересе признается одним из основных начал гражданского права (п. 2 ст. 1 ГК РФ). Соответственно, ключевой характеристикой любого субъективного гражданского права, в том числе права собственности, является возможность свободной реализации этого права и составляющих его правомочий в рамках дозволенного поведения, которое в определенной степени зависит от назначения права, не должно противоречить гражданскому законодательству и принципам гражданского права. Обладатель права самостоятельно принимает решение относительно условий его осуществления (способов, порядка, сроков, места и др.). Он не может быть понужден к реализации принадлежащего ему права, в том числе каким-то определенным образом, и имеет возможность по своему желанию отказаться от его осуществления.

Будучи юридическими лицами, цели и функции которых имеют особый публичный характер, ППК в процессе своей деятельности вступают в правоотношения различной отраслевой принадлежности, однако, участвуя в отношениях по приобретению, владению, пользованию и распоряжению имуществом, ППК действуют исключительно как субъекты гражданского права. В связи с этим к ним должны применяться общие для всех правила, регламентирующие вопросы осуществления субъективных гражданских прав, естественно, с учетом некоммерческого характера данных юридических лиц и специальных установленных для них как собственников пределов, отчасти призванных

обеспечить соответствие действий некоммерческого юридического лица, направленных на реализацию права собственности, поставленным перед ним задачам.

Пределы свидетельствуют о наличии рамок, в которых собственник по своему усмотрению владеет, пользуется и распоряжается принадлежащим ему имуществом. В дореволюционном праве они отождествлялись с ограничениями и подразделялись на установленные законом (необходимые) и предусмотренные договором (случайные)¹⁶, касающиеся всех или отдельных правомочий собственника¹⁷. В современной доктрине пределы и ограничения зачастую дифференцируются в связи с различиями в их природе. Пределы обычно понимаются как устанавливаемые только на уровне закона, а потому объективные и не зависящие от воли собственника и иных лиц. Ограничения, которые могут выражаться в сужении имеющихся дозволений, наложении запретов и дополнительных положительных обязанностей¹⁸, рассматриваются как явления субъективные, вводимые волей собственника, договором либо судебными органами¹⁹. При этом признается, что ограничения не уменьшают объем права собственности, а лишь затрудняют его осуществление, тогда как пределы права собственности могут указывать на правомочия, не входящие в его содержание²⁰. Прежде всего возможность реализации права собственности некоммерческими организациями ограничивается целями их создания, предопределяющими содержание их гражданской правоспособности (п. 1 ст. 49 ГК РФ), а следовательно, и виды возможных действий по осуществлению правомочий. К числу пределов осуществления права собственности, установленных законодателем для некоммерческих юридических лиц в целом, можно также отнести запрет на свободное осуществление приносящей доход деятельности и требования об использовании принадлежащего им имущества лишь в целях, ради которых они

¹⁴ См.: Суханов Е. А. Вещное право : научно-познавательный очерк. М., 2024. С. 172.

¹⁵ См.: Иоффе О. С. Советское гражданское право : курс лекций. Л., 1958. Ч. 1. С. 360–361.

¹⁶ См.: Победоносцев К. П. Курс гражданского права. СПб., 1892. Ч. 1. С. 422–423.

¹⁷ См.: Мейер Д. И. Русское гражданское право, изданное по запискам слушателей / под ред. А. И. Вицына. СПб., 1902. С. 265–281.

¹⁸ См. подробнее: Микрюков В. А. Ограничения и обременения гражданских прав. М., 2007. С. 116–117.

¹⁹ См.: Возникновение, прекращение и защита права собственности : Постатейный комментарий глав 13, 14, 15 и 20 Гражданского кодекса Российской Федерации / под ред. П. В. Крашенинникова. М., 2009 (авторы комментария к ст. 209 — Б. М. Гонгало, П. В. Крашенинников).

²⁰ См.: Камышанский В. П. Право собственности: пределы и ограничения. М., 2000. С. 101–105, 129.

созданы. Для отдельных форм и видов некоммерческих организаций в качестве пределов установлены требования в части условий и сроков осуществления правомочий собственника, допустимых способов и направлений распоряжения имуществом, в том числе его расходования на административно-управленческие цели.

Закрепление таких ограничений для некоммерческих юридических лиц во многом обусловлено действием выделяемого в доктрине принципа сочетания частных и общественных интересов при осуществлении субъективных гражданских прав²¹. Его суть состоит в нормативном воздействии на имущественную сферу обладателей частного права для формирования у них интересов, совпадающих с интересами государства и общества²². Действие данного принципа весьма актуально для многих некоммерческих организаций, которые хотя и имеют целью достижение общественно полезных благ, как юридические лица являются носителями собственных частных интересов, исходя из которых и осуществляют свои субъективные гражданские права.

Вместе с тем следует признать, что интересы некоммерческих юридических лиц, имеющих форму ППК, специфичны и самостоятельны лишь относительно. Поскольку они всегда создаются для практической реализации интересов своего учредителя — Российской Федерации и удовлетворения публичных потребностей, вся их деятельность, в том числе предполагающая приобретение имущества и осуществление правомочий собственника, подчинена в итоге обеспечению не столько своих частноправовых интересов юридического лица, сколько интересов публичных. Это обуславливает особенности режима права собственности ППК, в том числе при его осуществлении.

Интересы государства и общества, лежащие в основе создания ППК, определяют структуру и порядок формирования ее имущества. Имущество ППК складывается прежде всего за счет имущественного взноса выступающей ее

учредителем Российской Федерации, объем и состав которого определяется Правительством РФ. ППК может получить имущество и в порядке правопреемства при преобразовании в нее иных юридических лиц. Кроме того, к числу источников формирования имущества ППК относятся добровольные имущественные взносы; полученные ППК при осуществлении своей деятельности доходы; иные не запрещенные законодательством поступления (п. 1 ст. 6 Закона о ППК).

Значимы для создания материальной основы ППК субсидии, предоставляемые ей из федерального бюджета. Согласно ст. 78.3 БК РФ субсидии могут как иметь вид имущественного взноса Российской Федерации как учредителя ППК, так и предоставляться на какие-то конкретные цели (осуществление возложенных на ППК государственных полномочий и функций; на осуществление капитальных вложений в создание и развитие государственных информационных систем, в объекты капитального строительства, находящиеся в собственности ППК; на приобретение объектов недвижимости и др.). Порядок предоставления и расходования средств субсидий детально регламентируется²³, что призвано обеспечить их целевой характер и свидетельствует об особом правовом режиме соответствующего имущества, предполагающего ограничения ППК в части его использования и распоряжения. К примеру, решение о предоставлении ППК субсидии на осуществление капитальных вложений принимается в виде нормативного правового акта, в котором указываются наименования государственной программы, в рамках которой субсидия предоставляется, или иного направления деятельности государства. Обязательным условием является последующее достижение результатов предоставления субсидий (ввод в эксплуатацию, приобретение объектов в установленные сроки и пр.).

Кроме того, в ряде случаев жестко регламентируются варианты использования ППК

²¹ См. подробнее: *Вавилин Е. В.* Осуществление и защита гражданских прав. М., 2009. С. 234–243.

²² См.: *Курбатов А. Я.* Сочетание частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности. М., 2001. С. 156.

²³ См.: постановление Правительства РФ от 20.03.2024 № 335 «О порядке предоставления предусмотренных федеральным законом о федеральном бюджете субсидий на осуществление капитальных вложений в создание и развитие государственных информационных систем» // СЗ РФ. 2024. № 13. Ст. 1804; постановление Правительства РФ от 30.05.2024 № 702 «Об управлении капитальными вложениями, финансовое обеспечение которых осуществляется (планируется осуществляться) за счет средств федерального бюджета» // СЗ РФ. 2024. № 23. Ст. 3180.

субсидий. Так, субсидии в виде имущественного взноса, предоставляемые ППК «РЭО» в рамках федерального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» национального проекта «Экология», могут использоваться на финансирование проектов только в формах участия ППК в уставных капиталах инвесторов, предоставления поручительства по кредитам, займам и другим обязательствам инвесторов или приобретения облигаций, выпущенных с целью финансирования проекта, в том числе конвертируемых в доли (акции) в уставных капиталах. При этом в период освоения средств субсидии круг возможностей ППК по их использованию может сужаться и уточняться путем изменения Правительством РФ планируемых результатов предоставления субсидии и сроков их получения. В частности, такие результаты и сроки их получения для субсидий, предоставленных ППК «РЭО» в целях реализации указанных проектов, менялись дважды²⁴. В отдельных ситуациях направления использования получаемых ППК «РЭО» субсидий являются безальтернативными, четко предписываются и строго контролируются. Примером может быть имущественный взнос Российской Федерации на закупку компанией специализированной техники и оборудования для обращения с твердыми коммунальными отходами и последующей безвозмездной передачи этого имущества исполнительным органам Донецкой и Луганской Народных Республик, Запорожской и Херсонской областей и его использования на соответствующих территориях определенным образом²⁵. Это означает, что возможности распоряжения поступающими в собственность ППК вещами, приобретаемыми за счет субсидий из федерального бюджета на определенные цели, также ограничиваются и строго предписаны государством.

Субсидии могут предоставляться ППК государством не только на реализацию отдель-

ных публично значимых мероприятий, но и для обеспечения ее позитивной деятельности как юридического лица в целом. Так, ППК «Роскадастр» получает субсидии, служащие источником финансового обеспечения затрат компании, в том числе на оплату труда, командировочные расходы, закупку товаров, работ, услуг, связанных с исполнением функций и полномочий (включая коммунальные и транспортные услуги, услуги связи, арендную плату за пользование имуществом и т.п.), уплату налогов, сборов, пошлин и иных обязательных платежей, судебных и иных расходов, установленных законодательством²⁶. Хотя в подобных случаях субсидии предназначены для поддержания текущего состояния ППК, создания условий для ее хозяйственной деятельности, то есть реализации частноправовых интересов юридического лица, возможные направления расходования соответствующих средств четко регламентируются. Нормативно введенные пределы исключают возможность распоряжения полученным от учредителя имуществом по своему усмотрению, даже если у ППК возникает объективная потребность в приобретении каких-то товаров и услуг для более эффективной административно-хозяйственной деятельности. Вместе с тем следует отметить, что часть средств указанных субсидий предназначена на содержание имущества ППК. По общему правилу бремя содержания имущества несет его собственник (ст. 210 ГК РФ), и такое бремя в целом сужает его возможности. Однако содержание ППК «Роскадастр» принадлежащего ей на праве собственности имущества за счет средств государственной субсидии свидетельствует о формальности несения такого бремени самой компанией и об увеличении возможностей данной компании как собственника по сравнению с другими участниками гражданского оборота, несущими бремя содержания имущества самостоятельно.

²⁴ См.: п. 7, 16 Правил предоставления из федерального бюджета субсидии в виде имущественного взноса Российской Федерации в публично-правовую компанию по формированию комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами «Российский экологический оператор», утв. постановлением Правительства РФ от 20.12.2019 № 1727 (ред. от 16.12.2023) // СЗ РФ. 2019. № 52 (ч. I). Ст. 7967.

²⁵ См.: п. 2 Правил предоставления из федерального бюджета субсидии в виде имущественного взноса Российской Федерации в публично-правовую компанию по формированию комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами «Российский экологический оператор», утв. постановлением Правительства РФ от 02.08.2023 № 1254 // СЗ РФ. 2023. № 32 (ч. II). Ст. 6374.

²⁶ См.: п. 2 Правил предоставления субсидий из федерального бюджета публично-правовой компании «Роскадастр», утв. постановлением Правительства РФ от 14.12.2022 № 2300 // СЗ РФ. 2022. № 51. Ст. 9257.

Как и большинство некоммерческих юридических лиц, ППК наделяется правом осуществлять приносящую доход деятельность. Согласно п. 4 ст. 50 ГК РФ некоммерческие организации могут ее осуществлять, если это предусмотрено их уставами, и лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствует таким целям. Что касается ППК, то для них установлены несколько иные условия. Приносящую доход деятельность ППК вправе осуществлять, если это предусмотрено решением о ее создании и ее уставом и лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых она создана (п. 6 ст. 5 Закона о ППК). Соответственно, ППК обладает более широкими возможностями в части получения дохода, ибо осуществляемая для этого деятельность по своему содержанию и характеру может и не соответствовать целям ППК. При этом для отдельных ППК нормативно установлены виды подобной деятельности (создание организаций и приобретение долей (акций) в уставных (складочных) капиталах, владение и распоряжение ими; инвестирование временно свободных средств; выпуск облигаций и др.), однако исчерпывающими они не являются (п. 2 ст. 3 Закона о Едином регуляторе, п. 6 ст. 3 Закона о Фонде, п. 8 Указа о ВСК и др.).

Вместе с тем относительная свобода ППК в осуществлении приносящей доход деятельности нивелируется ограничением распоряжения полученными доходами, хотя даже государственные автономные и бюджетные учреждения, не являющиеся собственниками и обладающие правом оперативного управления на имущество, наделяются возможностями самостоятельно распоряжаться доходами от разрешенной деятельности и приобретенным за их счет имуществом (п. 2, 3 ст. 298 ГК РФ). Направления расходования ППК средств, полученных в результате приносящей доход деятельности, устанавливаются нормативным актом о создании конкретной компании (федеральным законом или указом Президента РФ). При этом законодатель демонстрирует практически единый подход для всех ППК — доходы должны расходоваться на реализацию возложенных на них функций и полномочий (п. 4 ст. 4 Закона о Фонде, п. 5 ст. 7 Закона о едином регуляторе, п. 4 ст. 5 Закона о Роскадастре, п. 9 Указа о РЭО, п. 11 Указа о ВСК). Для ППК «Единый заказчик» установлены еще более строгие правила, так как направления расходования получаемых компанией доходов устанавливаются Прави-

тельством РФ (п. 6 ст. 5 Закона о Едином заказчике).

Нормативно обозначенные функции и полномочия, реализуемые каждой ППК, также обуславливают допустимые пределы использования находящегося в их собственности имущества. Так, имущество ППК «РЭО» может быть использовано исключительно на цели формирования комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами и вторичными ресурсами, обеспечения управления ею, предотвращения вредного воздействия таких отходов на здоровье человека и окружающую среду, вовлечения их в хозяйственный оборот в качестве сырья, материалов и изделий, их использования для изготовления новой продукции и получения энергии, ресурсосбережения и обеспечения эксплуатации информационных систем в области охраны окружающей среды (пп. 3, 7 Указа о РЭО). Как следствие, ограничивается круг объектов, которые могут принадлежать данной ППК на праве собственности. В частности, ППК может приобретать лишь объекты, необходимые для деятельности в области обращения с твердыми коммунальными отходами и вторичными ресурсами, включая здания и сооружения, оборудование по обработке, утилизации отходов, специальную технику, а также может владеть, распоряжаться, осуществлять эксплуатацию только этого имущества.

Приобретение долей в уставных капиталах юридических лиц, владение и распоряжение ими для ППК «РЭО» допускается лишь при условии, что соответствующие организации осуществляют деятельность в области обращения с твердыми коммунальными отходами и вторичными ресурсами, или реализуют инвестиционные проекты по строительству, реконструкции, модернизации объектов обращения с отходами и вторичными ресурсами, или являются участниками договоров инвестиционного товарищества, выполняя при этом функции управляющего товарища (абз. 9, 10 пп. «б» п. 4 Указа о РЭО). ППК «ВСК», нацеленная на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, техническое перевооружение объектов военной и социальной инфраструктуры, также вправе приобретать лишь имущество, необходимое для реализации именно обозначенного для нее направления деятельности. Приобретение долей (акций) в уставных капиталах организаций, владение и распоряжение ими для ППК «ВСК» допустимо, если эти организации осуществляют деятельность в области архитектурно-строительного

проектирования и строительства (п. 3, пп. «м», «н» п. 6, п. 10 Указа о ВСК). Аналогично тесная взаимосвязь реализуемых публичных функций и полномочий с кругом возможных объектов права собственности и условиями его осуществления прослеживается и в нормативных актах о создании иных компаний (ст. 3, п. 2 ст. 4 Закона о Фонде; п. 2 ст. 7 Закона о Едином регуляторе; ст. 2, п. 5 ст. 5 Закона о Едином заказчике).

В ряде случаев специфическая свобода усмотрения ППК как собственника дополнительно сужается еще в большей степени путем указания на круг допустимых вариантов и условий распоряжения имуществом либо лишения конкретных компаний каких-то возможностей, свойственных ППК в целом. Например, для ППК «ВСК» прямо запрещены сделки по безвозмездной передаче имущества третьим лицам, кроме безвозмездной передачи имущества в государственную собственность (п. 10 Указа о ВСК). Предусматривается возможность нормативного определения имущества, принадлежащего ППК «Фонд» и ППК «Роскадстр», совершение сделок с которым требует обязательного согласования с Правительством РФ (п. 12 ст. 4 Закона о Фонде, п. 6 ст. 5 Закона о Роскадастре). Устанавливаются конкретные способы распоряжения отдельными видами имущества (п. 7 ст. 5 Закона о Роскадастре). Так, земельные участки, здания, сооружения, помещения, объекты незавершенного строительства, машино-места, кадастровая стоимость которых составляет не менее 1 млн руб., могут быть реализованы ППК «Роскадстр» толь-

ко на торгах²⁷. В ряде случаев Российская Федерация как учредитель прямо обязывает ППК к распоряжению имуществом определенным образом в четко установленные сроки²⁸.

Регламентация порядка и условий распоряжения ППК находящимся в ее собственности имуществом зачастую ставится в зависимость от его вида и оснований приобретения. Так, порядок и условия распоряжения имуществом, переданным ППК «Фонд» в качестве имущественного взноса Российской Федерации, могут определяться, а в каких-то случаях обязательно устанавливаются Правительством РФ (пп. 10, 11 ст. 4 Закона о Фонде). В частности, утверждены правила распоряжения ППК «Фонд» объектами движимого имущества, которое расположено на территориях Донецкой и Луганской Народных Республик, Запорожской и Херсонской областей²⁹. По общему правилу такое имущество должно реализовываться на торгах в виде аукциона в электронной форме. Торги должны организовываться и проводиться в порядке, согласованном с Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства России. Все доходы, полученные ППК «Фонд» от продажи такого движимого имущества, подлежат безвозмездной передаче указанным субъектам Российской Федерации для их использования на цели, определенные коллегиальным органом, специально образованным Правительством РФ. Для данной компании установлены также правила передачи в аренду имущества, расположенного на указанных территориях³⁰:

²⁷ Распоряжение Правительства РФ от 28.07.2022 № 2072-р «О продаже на торгах земельных участков, зданий, сооружений, помещений, объектов незавершенного строительства, машино-мест, принадлежащих публично-правовой компании «Роскадстр»» // СЗ РФ. 2022. № 31. Ст. 5775.

²⁸ См., например: распоряжение Правительства РФ от 27.05.2024 № 1279-р «О направлении средств публично-правовой компании «Фонд развития территорий» субъектам Российской Федерации на мероприятия по переселению граждан из аварийного жилищного фонда» // СЗ РФ. 2024. № 23 (ч. II). Ст. 3231; Правила перечисления, приостановления, возобновления перечисления публично-правовой компанией «Единый регулятор азартных игр» целевых отчислений от азартных игр, направляемых на финансирование мероприятий по развитию профессионального спорта, детско-юношеского спорта и массового спорта, общероссийским спортивным федерациям и профессиональным спортивным лигам, утв. постановлением Правительства РФ от 27.12.2023 № 2326 // СЗ РФ. 2024. № 1 (ч. I). Ст. 210.

²⁹ См.: постановление Правительства РФ от 06.03.2024 № 272 «О некоторых вопросах распоряжения публично-правовой компанией «Фонд развития территорий» имуществом, расположенным на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области» // СЗ РФ. 2024. № 11. Ст. 1524.

³⁰ См.: Правила передачи публично-правовой компанией «Фонд развития территорий» в аренду имущества, расположенного на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области, и о внесении изменений в устав публично-правовой компании «Фонд развития территорий», утв. постановлением Правительства РФ от 04.07.2023 № 1099 // СЗ РФ. 2023. № 28. Ст. 5218.

договоры аренды имущества могут заключаться ППК на основании решения указанного коллегиального органа, одобряющего условия аренды (объекты, порядок определения размера арендной платы, срок и пр.), и лишь с лицами, соответствующими определенным требованиям. При этом договор аренды в обязательном порядке должен включать ряд положений (обязанность арендатора по проведению капитального ремонта имущества, право ППК на односторонний отказ от исполнения договора в определенных случаях и т.п.). В части распоряжения доходами от сдачи имущества в аренду ППК «Фонд» предоставляется некоторая свобода выбора. Полученные средства используются на реализацию возложенных на компанию функций и полномочий либо по ее решению могут безвозмездно передаваться в бюджет указанных новых субъектов Российской Федерации, на территории которых расположено имущество.

Специальная регламентация в нормативных актах о создании ППК индивидуальных для каждой компании направлений реализации ими правомочий собственника, а также закрепление иных пределов осуществления ими права собственности имеют императивный характер, что в целом исключает самостоятельность ППК в данной области, свойственную иным юридическим лицам — участникам гражданского оборота. ППК обычно не могут реализовывать правомочия собственника ни в тех сферах, которые прямо не обозначены законодателем, ни в отношении имущества, не являющегося необходимым для выполнения конкретной ППК своих функций и полномочий. Неукоснительному соблюдению установленных нормативных предписаний и пределов служат возлагаемые на ППК обязанности ежегодно отчитываться об использовании находящегося в ее собственности имущества Президенту РФ, Совету Федерации Федерального Собрания РФ, Государственной Думе Федерального Собрания РФ, Правительству РФ, Счетной палате РФ, Общественной палате РФ. Годовой отчет ППК подлежит обязательному опубликованию в информационно-

телекоммуникационной сети «Интернет» (пп. 8 п. 3, п. 7, 8 ст. 15 Закона о ППК).

Вместе с тем необходимо отметить, что государство может не только вводить специальные пределы для осуществления субъективных прав ППК, но и, напротив, расширять их юридические возможности по сравнению с иными участниками гражданского оборота и в последующем изменять их. К примеру, ППК «Роскадастр» для осуществления своих функций и полномочий вправе приобретать находящееся в государственной или муниципальной собственности имущество в безвозмездное пользование или в аренду без проведения торгов (п. 9 ст. 5 Закона о Роскадастре). Причем подобные возможности могут расширяться государством в процессе деятельности компании, если это необходимо для повышения ее эффективности. В частности, изначально указанная возможность у ППК «Роскадастр» отсутствовала, затем законодательно была предоставлена в отношении только недвижимого имущества, а позже была распространена и на движимые вещи³¹.

Еще одним примером особых возможностей ППК при осуществлении права собственности является предоставляемая им особая возможность по распоряжению своим имуществом путем безвозмездной передачи его части в собственность Российской Федерации³². Инициатором такой передачи выступает ППК, направляющая предложение в уполномоченный государственный орган. Имущество передается в соответствии с договором дарения и передаточным актом на основании решения Правительства РФ.

Заключение

Таким образом, нормативные акты, на основании которых создаются и действуют ППК, устанавливают для них специальные пределы и особые правила осуществления права собственности, обусловленные исключительными для каждой компании направлениями деятельности,

³¹ См.: п. 2 ст. 6 Федерального закона от 19.12.2022 № 546-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 52. Ст. 9376 ; ст. 8 Федерального закона от 25.12.2023 № 627-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2024. № 1 (ч. I). Ст. 8.

³² См.: постановление Правительства РФ от 24.11.2017 № 1422 «О безвозмездной передаче в собственность Российской Федерации части имущества публично-правовой компании» // СЗ РФ. 2017. № 49. Ст. 7460.

имеющими государственно значимый характер. Приобретать и осуществлять имущественные права компании вправе в соответствии с индивидуальными публичными целями деятельности, предусмотренными в их уставах и решениях о создании. Именно в рамках государственно обозначенных направлений может проявляться усмотрение ППК как собственника имущества. Таким образом, в отличие от иных юридических лиц, самостоятельность ППК как собственника в определении характера и направлений использования принадлежащего ей имущества существенно ограничена под влиянием нормативно закрепленных государством предписаний. ППК распоряжается имуществом по своему усмотрению также лишь внешне, поскольку ее возможности здесь очерчены государством и обычно имеют тесную связь с реализацией государственных программ, национальных проектов или иными важными направлениями деятельности государства. При этом порядок распоряжения имуществом ППК определяется государством в нормативном акте о ее создании, а в дальнейшем контролируется.

Несмотря на уникальность правового положения каждой ППК, единство данной организационно-правовой формы юридического лица и свойственные ей признаки позволяют выделить общие пределы и правила, распространяющиеся на все ППК при осуществлении ими права собственности. В их числе требования в отношении направлений, вариантов и условий использования и распоряжения ППК находящимся в их собственности имуществом, поставленные в зависимость от вида имущества и оснований его приобретения; условия осуществления ППК приносящей доход деятельности и ограничения на распоряжение полученными доходами; допустимые пределы использования находящегося в собственности ППК имущества, учитывающие их законодательно определенные функции и полномочия; нормативные условия, обеспечивающие взаимосвязь реализуемых ППК публичных функций и полномочий с кругом возможных объектов их права собственности и допустимыми способами его осуществления.

Вместе с тем наличие общего характера у обозначенных пределов и правил не исключает их некоторую дифференциацию и законодательное закрепление ряда особенностей их

проявления применительно к отдельным ППК. Что касается специальных пределов и правил, то они имеют индивидуальный характер, действуют в отношении конкретных ППК и в большей степени учитывают специфику их публичной направленности, важность стоящих перед ними задач и методы их решения. По сути, они чаще всего дополнительно сужают возможности ППК, ограничивая допустимые или четко определяя необходимые варианты ее поведения как собственника при использовании имущества или распоряжении им, поскольку содержание воли ППК в значительной части определяется волей государства. Вместе с тем в отдельных случаях пределы осуществления права собственности для конкретной ППК могут быть расширены и могут создавать большую свободу усмотрения при его реализации. Причем эти пределы могут изменяться законодателем в зависимости от трансформации публичных потребностей и внешних факторов.

Содержание законодательно установленных условий и пределов осуществления ППК права собственности, серьезно ограничивающих применение общегражданского принципа осуществления субъективных гражданских прав их обладателем по своему усмотрению, способно вызвать серьезные сомнения в том, что ППК вообще обладает собственным интересом и собственной волей, а ее право на имущество, признаваемое законодателем правом собственности, фактически является таковым. В связи с этим в науке высказываются заслуживающие внимания суждения, что ППК, по сути, является формальным собственником своего имущества, которое полностью контролируется учредителем — Российской Федерацией. При этом создание и деятельность ППК предлагается рассматривать как одну из правовых форм участия государства в имущественном обороте³³.

Между тем полагаем, что наличие даже столь строгих законодательно установленных пределов осуществления права собственности не означает ни отсутствия у ППК этого права, ни утраты правом собственности своего характера как наиболее широкого по содержанию вещного права. Наделение ППК правом собственности на имущество делает ее полноценным субъектом гражданских правоотношений и служит целям эффективного участия в имуществен-

³³ См.: Суханов Е. А. Правовые формы реализации гражданской правосубъектности государства // Журнал российского права. 2024. № 1. С. 15.

ном обороте для реализации ее публичного предназначения. Вводимые при этом рамки для осуществления ППК права собственности обуславливаются спецификой ее правового положения и в определенной степени необходимы в связи с присутствием значительной публичной составляющей в деятельности ППК.

Очевидно, что характер этих рамок призван не только создать оптимальный режим для результативной деятельности ППК и тем самым реализации интересов государства и общества, но и обеспечить стабильность гражданского оборота и интересы иных его участников.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Александров Н. Г. Законность и правоотношения в советском обществе. М. : Госюриздат, 1955. 176 с.
- Андреев В. К., Лаптев В. А. Корпоративное право современной России. 3-е изд. М. : Проспект, 2023. 432 с.
- Вавилин Е. В. Осуществление и защита гражданских прав. М. : Волтерс Клувер, 2009. 360 с.
- Возникновение, прекращение и защита права собственности : Постатейный комментарий глав 13, 14, 15 и 20 Гражданского кодекса Российской Федерации / под ред. П. В. Крашенинникова. М. : Статут, 2009. 254 с.
- Иоффе О. С. Советское гражданское право : курс лекций. Ч. 1. Л. : Изд-во Ленингр.ун-та, 1958. 511 с.
- Камышанский В. П. Право собственности: пределы и ограничения. М. : Юнити-Дана, 2000. 303 с.
- Курбатов А. Я. Сочетание частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности. М. : ЮрИнфоР, 2001. 212 с.
- Мейер Д. И. Русское гражданское право. Чтения, изданные по запискам слушателей / под ред. А. И. Вицына, А. Х. Гольмстена. СПб. : Тип. Д. В. Чичинадзе, 1902. 740 с.
- Микрюков В. А. Ограничения и обременения гражданских прав. М. : Статут, 2007. 255 с.
- Основные положения гражданского права: постатейный комментарий к статьям 1–16.1 Гражданского кодекса Российской Федерации / отв. ред. А. Г. Карапетов. М. : М-Логос, 2020. 1469 с.
- Победоносцев К. П. Курс гражданского права. Ч. 1. СПб. : Синодальная типография, 1892. 794 с.
- Суханов Е. А. Вещное право : научно-познавательный очерк. 3-е изд. М. : Статут, 2024. 626 с.
- Суханов Е. А. Правовые формы реализации гражданской правосубъектности государства // Журнал российского права. 2024. № 1. С. 5–17.

REFERENCES

- Aleksandrov NG. Legality and legal relations in Soviet society. Moscow: Gosyurizdat Publ.; 1955. (In Russ.).
- Andreev VK, Laptev VA. Corporate law of modern Russia. 3rd ed. Moscow: Prospekt Publ.; 2023. (In Russ.).
- Ioffe OS. Soviet civil law: A series of lectures. Part 1. Leningrad: Publishing House of Leningrad University; 1958. (In Russ.).
- Kamyshansky VP. The right of ownership: Limits and limitations. Moscow: Unity-Dana Publ.; 2000. (In Russ.).
- Karapetov AG, editor. The main provisions of civil law: An article-by-article commentary on Articles 1–16.1 of the Civil Code of the Russian Federation. Moscow: M-Logos Publ.; 2020. (In Russ.).
- Krasheninnikov PV, editor. The emergence, termination and protection of property rights. An article-by-article commentary on Chapters 13, 14, 15 and 20 of the Civil Code of the Russian Federation. Moscow: Statut Publ.; 2009. (In Russ.).
- Kurbatov AYa. The combination of private and public interests in the legal regulation of entrepreneurial activity. Moscow: YurInfoR Publ.; 2001. (In Russ.).
- Meyer DI. Russian civil law. Readings published according to the notes of listeners. Edited by Vitsyn AI, Golmsten AKh. St. Petersburg: D.V. Chichinadze Publinsing House; 1902. (In Russ.).
- Mikryukov VA. Restrictions and encumbrances of civil rights. Moscow: Statut Publ.; 2007. (In Russ.).
- Pobedonostsev KP. A course on civil law. Part 1. St. Petersburg: Synodal Printing House; 1892. (In Russ.).
- Sukhanov EA. Legal forms of realization of the civil legal personality of the state. *Zhurnal Rossiyskogo Prava [Journal of Russian Law]*. 2024;1:5-17. (In Russ.).
- Sukhanov EA. Property law: A scientific and educational essay. 3rd ed. Moscow: Statut Publ.; 2024. (In Russ.).
- Vavilin EV. The exercise and protection of civil rights. Moscow: Walters Kluwer Publ.; 2009. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Сойфер Татьяна Владимировна, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
д. 9, Садовая-Кудринская ул., г. Москва 125993, Российская Федерация
tvsojfer@msal.ru

Зайцева Юлия Анатольевна, кандидат юридических наук, государственный советник Российской Федерации 2 класса, заместитель начальника Правового управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии
д. 4, стр. 1А, ул. Воронцово Поле, г. Москва 109830, Российская Федерация
julia_82x@mail.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Tatyana V. Soifer, Dr. Sci. (Law), Professor, Professor, Department of Civil Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russian Federation
tvsojfer@msal.ru

Yulia A. Zaitseva, Cand. Sci. (Law), State Councilor of the Russian Federation, 2nd class, Deputy Head of the Legal Department, Federal Service for State Registration, Cadastre and Cartography, Moscow, Russian Federation
julia_82x@mail.ru

Материал поступил в редакцию 17 марта 2024 г.

Статья получена после рецензирования 14 октября 2024 г.

Принята к печати 22 ноября 2024 г.

Received 17.03.2024.

Revised 14.10.2024.

Accepted 22.11.2024.