



Тихонов А.В.

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫМ ИМУЩЕСТВОМ

Аннотация: В статье рассматриваются отдельные правовые вопросы управления федеральным имуществом по законодательству Российской Федерации. Автор анализирует цели и задачи управления федеральной собственностью, дает общий обзор применения отдельных способов управления. В работе исследуется правовое положение органов государственной власти, уполномоченных на управление объектами федеральной собственности, в частности, действовавшего ранее Министерства имущественных отношений РФ, и современного Федерального агентства по управлению государственным имуществом, рассматриваются их функции в отдельных сферах управления. Кроме того, в работе обращено внимание на то, что указанный орган исполнительной власти является не единственным уполномоченным субъектом на управление федеральной собственностью, что предполагает отсутствие таких полномочий в единстве. Автором проводится анализ возможности расширения триады правомочий собственника за счет дополнения полномочием управления, а также делаются выводы о необходимости совершенствования законодательства Российской Федерации в сфере управления объектами федеральной собственности для эффективного и мобильного ее использования в пользу государства и общества.

Review: The article is devoted to particular legal issues of managing state property according to the legislation of the Russian Federation. The author analyzes goals and targets of state management and provides a summary of implementation of particular management methods. The article studies legal status of state authorities authorized to manage state property, in particular, former Ministry of Property Relations of the Russian Federation and current Federal Agency for State Property Management and describes their functions in certain spheres of state management. In addition, the author underlines that the aforesaid executive authority is not the only authorized agency to manage state property. The author analyzes possibilities for expansion of the triad of legal managerial powers and makes conclusions about a need to improve the Russian Federation legislation in the sphere of state property management in order to use it more efficiently for the benefit of state and society.

Ключевые слова: государство, собственность, федеральное имущество, министерство, агентство, управление, полномочия, аренда, приватизация, эффективность

Keywords: state institution, property, state property, ministry, agency, management, powers, lease, privatization, efficiency.

Как было указано в Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации¹, в России дав-

но назрела необходимость пересмотра принципов и приоритетов в области управления и распоряжения государственным имуществом, усиления госу-

¹ Постановление Правительства РФ от 09.09.1999 № 1024 «О Концепции управления государственным имуще-

ством и приватизации в Российской Федерации» // СЗ РФ, 27.09.1999, № 39, ст. 4626

дарственного контроля и регулирования в государственном секторе экономики.

При этом усиление роли государства в регулировании экономики не является проявлением политики наращивания массы объектов государственной собственности в экономическом пространстве страны. В настоящее время объекты государственной собственности в целом выбираются для осуществления государственного управления на базе жесткого, детально регламентированного механизма управления и контроля за подобными механизмами.

Поскольку в настоящее время государство продолжает оставаться наиболее масштабным собственником, попытки реализации таких правомочий не остаются без внимания, при этом преследуя вполне оправданные цели:

- оптимизации структуры собственности (с точки зрения пропорций на макро- и микроуровне) в интересах обеспечения устойчивых предпосылок для экономического роста;
- увеличения доходов федерального бюджета на основе эффективного управления государственной собственностью.

Следует отметить, что необходимым критерием эффективности использования федерального имущества служит его доходность. Между тем экономический базис, требующий правовой надстройки, должен учитывать особенности существующей практики в сфере распоряжения федеральной собственностью.

Для достижения указанных целей существует ряд способов, указанных в законодательстве, к которым можно отнести и аренду федерального имущества.

Некоторыми авторами отмечается, что в последнее время намечается тенденция по сокращению избыточной части публичного имущества, не задействованного в обеспечении государственных и муниципальных функций, за счет применения механизмов приватизации. При этом рыночные механизмы приватизации публичной собственности предполагают прежде всего извлечение максимального дохода от продажи имущества за счет применения конкурентных процедур, информационной открытости и обеспечения равных прав частных лиц на доступ к торгам².

² См.: Винницкий А.В. Публично-правовые основы государственной и муниципальной имущественной поддержки // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 3. – С. 13 – 20

В то же время аренда федерального имущества в противовес приватизации не предполагает полное единовременное отчуждение различных видов собственности, а лишь их использование в соответствии с заданными критериями.

Данный тезис объясняется тем, что федеральное имущество представляет весомую базу в экономике государственных предприятий и учреждений и активно вовлекается в гражданский оборот. При этом необходимая экономическая эффективность его использования предполагает наличие соответствующих методов, способных в полной мере реализовать эти задачи³.

Безусловно, управление собственностью является необходимым элементом реализации правомочий собственника (владение, пользование, распоряжение), однако участие в гражданском обороте – лишь одна из функций публичного собственника. Управление собственностью предполагает также принятие мер по ее рациональному использованию, преумножению, охране и т.п.

В соответствии с положениями ГК РФ⁴ именно Российская Федерация как публично-правовое образование выступает субъектом права федеральной собственности и управляет ею через систему федеральных органов власти.

При этом полномочия по сдаче в аренду объектов государственной и муниципальной собственности определяются исходя из того, находятся они в хозяйственном ведении (у государственных или муниципальных предприятий) или в оперативном управлении (у казенных предприятий, учреждений) либо принадлежат непосредственно Российской Федерации, субъекту Федерации, муниципальному образованию⁵.

Так, согласно ст. 125 ГК РФ от имени Российской Федерации и субъектов Российской Федерации могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде органы государственной власти в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

³ См.: Кирилловых А.А. Преимущественное право арендатора в условиях нового порядка аренды федерального имущества // Право и экономика. – 2007. – № 11. – С. 14

⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ, 05.12.1994, № 32, ст. 3301

⁵ См.: Корнийчук Г.А. Договоры аренды, найма и лизинга. – М.: Дашков и К, 2009. – С. 44

В соответствии с Конституцией Российской Федерации⁶ федеральная государственная собственность и управление ею находится в ведении Российской Федерации (статья 71, пункт «д»), управление федеральной собственностью осуществляется Правительством Российской Федерации (статья 114, пункт «г» части 1).

При этом из положений Конституции Российской Федерации следует, что законодатель вправе определять порядок управления федеральной собственностью, а также объем и пределы осуществления права собственности – владения, пользования и распоряжения федеральным имуществом, в том числе возможность его отчуждения⁷.

От имени собственника Правительство РФ в соответствии с законодательством Российской Федерации, например, закрепляет государственное имущество, находящееся в федеральной собственности, в хозяйственное ведение и оперативное управление; принимает решения о передаче объектов федеральной собственности в собственность субъектов РФ и в муниципальную собственность⁸.

Однако управленческие функции Правительства РФ в большей мере направлены на организацию и обеспечение управления федеральной собственностью. Правительство, в частности:

- осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью относящегося к федеральной собственности государственного имущества, находящегося в хозяйственном ведении и оперативном управлении;

- разрабатывает и реализует государственные программы приватизации государственного имущества;

- осуществляет контроль поступления в федеральный бюджет средств от приватизации и использования имущества, отнесенного к федеральной собственности;

⁶ Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 // СЗ РФ, 26.01.2009, № 4, ст. 445

⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 20.07.1999 № 12-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона от 15 апреля 1998 года «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации» // СЗ РФ, 26.07.1999, № 30, ст. 3989

⁸ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, Н.С. Бондарь и др.; под ред. В.Д. Зорькина. – 2-е изд., пересмотренное. – М.: Норма, Инфра-М, 2011. – С. 551.

- ведет контроль работы по учету объектов федеральной собственности и ведению их реестра;

- назначает представителей государства в органы управления акционерных обществ, акции которых закреплены в федеральной собственности, и др.

Непосредственное, или оперативное, управление федеральной собственностью осуществляют федеральные органы исполнительной власти. Решениями Правительства РФ полномочия по управлению федеральной собственностью были возложены на Министерство имущественных отношений Российской Федерации.

На основании Положения о Министерстве имущественных отношений РФ⁹ указанное Министерство являлось федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять управление и распоряжение в пределах своей компетенции имуществом, находящимся в собственности Российской Федерации, в том числе земельными участками, за исключением земельных участков лесного фонда и земель, занятых водными объектами.

Кроме того, Министерство имущественных отношений Российской Федерации в соответствии с возложенными на него задачами осуществляло функции по закреплению находящегося в федеральной собственности имущества в хозяйственном ведении федеральных государственных унитарных предприятий, предоставлении в установленном порядке согласия на продажу, сдачу в аренду, передачу в залог и внесение в качестве вклада в уставные (складочные) капиталы хозяйственных обществ и товариществ недвижимого имущества, принадлежащего указанным предприятиям на праве хозяйственного ведения, а также на распоряжение указанным имуществом иным способом.

В соответствии с Указом Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»¹⁰ Министерство имущественных отношений было упразднено, и на его основе было создано Федеральное агентство по управлению го-

⁹ Постановление Правительства РФ от 03.06.2002 № 377 «Об утверждении Положения о Министерстве имущественных отношений Российской Федерации» // СЗ РФ, 10.06.2002, № 23, ст. 2178

¹⁰ Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ, № 11, 15.03.2004, ст. 945

сударственным имуществом, которое в настоящее время, согласно соответствующему Положению является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению федеральным имуществом (за исключением случаев, когда указанные полномочия в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляют иные федеральные органы исполнительной власти), функции по организации продажи приватизируемого федерального имущества, реализации имущества, арестованного во исполнение судебных решений или актов органов, которым предоставлено право принимать решения об обращении взыскания на имущество, функции по реализации конфискованного, движимого бесхозяйного, изъятого и иного имущества, обращенного в собственность государства в соответствии с законодательством Российской Федерации, функции по оказанию государственных услуг и правоприменительные функции в сфере имущественных и земельных отношений¹¹.

В некоторые ранее действовавшие акты в сфере распоряжения федеральным имуществом, в том числе его аренды, были внесены изменения согласно проведенной реформе органов исполнительной власти. Так, в соответствии с Порядком закрепления и использования находящихся в федеральной собственности административных зданий, строений и нежилых помещений¹², Правительство РФкрепило полномочия Федерального агентства по управлению государственным имуществом по:

- закреплению указанных объектов на праве оперативного управления за федеральными органами государственной власти, федеральными государственными учреждениями и федеральными казенными предприятиями;
- закреплению на праве хозяйственного ведения за федеральными государственными унитарными предприятиями;
- передаче их во владение и (или) в пользование в установленном порядке;

- передаче их в аренду по договорам, типовые условия которых утверждаются Министерством экономического развития Российской Федерации, если иное не установлено иными нормативными правовыми актами, принимаемыми в соответствии с федеральными законами.

При этом Положение о Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом закрепляет, что в сфере арендных правоотношений Агентство осуществляет следующие полномочия:

- при продаже находящихся в федеральной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков:

выступает организатором торгов при продаже находящихся в федеральной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков, а также осуществляет продажу земельных участков без проведения торгов в порядке и случаях, установленных законодательством Российской Федерации;

заключает договоры аренды и купли-продажи земельных участков по результатам торгов;

- осуществляет от имени Российской Федерации юридические действия по защите имущественных и иных прав и законных интересов Российской Федерации при управлении федеральным имуществом и его приватизации на территории Российской Федерации и за рубежом, в том числе в случае предоставления в собственность или аренду земельных участков, средства от продажи или аренды которых поступают в федеральный бюджет.

Следует отметить, что при всей широте полномочий Федерального агентства по управлению федеральным имуществом, оно не является единственным органом власти, выполняющим функции по управлению и распоряжению объектами федеральной собственности.

Например, Управление делами Президента Российской Федерации осуществляет управление подведомственными ему организациями (федеральными государственными унитарными предприятиями и федеральными государственными учреждениями), а также управление и распоряжение объектами федеральной собственности, включая имущество, закрепленное за подведомственными ему организациями, в соответствии с законодательством Российской Федерации. При этом федеральное имущество, управление и распоряжение которым возложено на Управление делами Президента Российской Федерации, не подлежит от-

¹¹ Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 № 432 «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом» // СЗ РФ, 09.06.2008, № 23, ст. 2721

¹² Постановление Правительства РФ от 05.01.1998 № 3 «О порядке закрепления и использования находящихся в федеральной собственности административных зданий, строений и нежилых помещений» // СЗ РФ, 12.01.1998, № 2, ст. 264

чуждению, кроме случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации¹³.

Необходимо отметить, что своеобразие правоотношений в сфере управления федеральным имуществом, в частности, аренды федеральной недвижимости состоит в том, что отношения между собственником – учредителем, сохраняющим право собственности на это имущество, и созданными им юридическими лицами регулируются нормами публичного права, однако эти юридические лица самостоятельно участвуют в гражданском обороте, выступают от своего имени и преследуют свои частные интересы, хотя и обусловленные, в конечном счете, публичными интересами их создания¹⁴.

Достаточно интересным представляется позиция некоторых авторов о необходимости дополнения классической триады правомочий собственника полномочием управления¹⁵.

В данном аспекте представляется возможным сделать вывод, что применительно к федеральному имуществу реализация права собственности заключается не просто в проявлении правомочий владения, пользования и распоряжения, но и в совершении многочисленных действий управленческого характера, которые связаны с указанными элементами права собственности. Правовой формой реализации прав владения, пользования и распоряжения выступают нормативные или индивидуальные правовые акты, анализ которых дает основание утверждать, что в рассматриваемом аспекте они носят управленческий характер.

Следует согласиться с теми правоведами, которые полагают, что специфика государства как собственника предполагает, что совершение с объектами федеральной собственности гражданско-правовых сделок, в том числе аренды, купли-продажи, доверительного управления, так или иначе осложнено административно-правовым характером с применением совокупности методов, способов реализации властных правоотношений с участием государства.

Таким образом, управление федеральным имуществом является неотъемлемой частью реализации государством своих функций, направленной на повышение конкурентоспособности российской экономики и пополнение доходной части федерального бюджета. Поэтому для эффективного использования федерального имущества необходимо совершенствование нормативной правовой базы в данной сфере для формирования действенной и целесообразной системы управления федеральным имуществом.

Библиография:

1. Аникин А.С. Правовое регулирование аренды федерального недвижимого имущества. – Дисс. канд.юрид.наук. – М., 2010. – С. 5
2. Винницкий А.В. Публично-правовые основы государственной и муниципальной имущественной поддержки // Административное и муниципальное право.-2011.-№
3. -С. 13-20 3.Ершова И.В. Правовой режим государственного имущества в хозяйственном обороте: теоретические основы и пути совершенствования.-М., 2001.
4. Кирилловых А.А. Преимущественное право арендатора в условиях нового порядка аренды федерального имущества // Право и экономика. – 2007.-№ 11. – С. 14
5. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, Н.С. Бондарь и др.; под ред. В.Д. Зорькина.-2-е изд., пересмотренное. – М.: Норма, Инфра-М, 2011. – С. 551.
6. Корнийчук Г.А. Договоры аренды, найма и лизинга.-М.: Дашков и К, 2009. – С. 44
7. Стукалов А.В. Правовые аспекты полномочий органов местного самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства и особенности их реализации // NB: Административное право и практика администрирования. – 2012. – 1. – С. 24 – 83. DOI: 10.7256/2306-9945.2012.1.479. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_479.html
8. Булах Е.В. Государственная поддержка развития системы местного самоуправления в современной России: перспективы и сдерживающие факторы // NB: Вопросы права и политики. – 2013. – 2. – С. 1 – 22. URL: http://www.e-notabene.ru/lr/article_490.html

¹³ Указ Президента РФ от 07.08.2000 № 1444 «Вопросы Управления делами Президента Российской Федерации» // СЗ РФ, 14.08.2000, № 33, ст. 3350

¹⁴ См.: Аникин А.С. Правовое регулирование аренды федерального недвижимого имущества. – Дисс.канд.юрид.наук. – М., 2010. – С. 5

¹⁵ См.: Ершова И.В. Правовой режим государственного имущества в хозяйственном обороте: теоретические основы и пути совершенствования. – М., 2001.

References (transliteration):

1. Anikin A.S. Pravovoe regulirovanie arendy federal'nogo nedvizhimogo imushchestva. – Diss.kand. yurid.nauk. – M., 2010. – S. 5
2. Vinnitskii A.V. Publichno-pravovye osnovy gosudarstvennoi i munitsipal'noi imushchestvennoi podderzhki // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo.-2011.-№ 3.-S. 13-20
3. Ershova I.V. Pravovoi rezhim gosudarstvennogo imushchestva v khozyaistvennom oborote: teoreticheskie osnovy i puti sovershenstvovaniya.- M., 2001.
4. Kirillovykh A.A. Preimushchestvennoe pravo arendatora v usloviyakh novogo poryadka arendy federal'nogo imushchestva // Pravo i ekonomika. – 2007.-№ 11. – S. 14
5. Kornichuk G.A. Dogovory arendy, naima i lizinga.- M.: Dashkov i K, 2009. – S. 44
6. Stukalov A.V. Pravovye aspekty polnomochii organov mestnogo samoupravleniya v sfere zhilishchno-kommunal'nogo khozyaistva i osobennosti ikh realizatsii // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya. – 2012. – 1. – С. 24 – 83. DOI: 10.7256/2306-9945.2012.1.479. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_479.html
7. Bulakh E.V. Gosudarstvennaya podderzhka razvitiya sistemy mestnogo samoupravleniya v sovremennoi Rossii: perspektivy i sderzhivayushchie faktory // NB: Voprosy prava i politiki. – 2013. – 2. – С. 1 – 22. URL: http://www.e-notabene.ru/lr/article_490.html