

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Гражданское право и процесс»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Гражданское право и процесс

(направленность (профиль))

## ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему Государственная собственность в Российской Федерации: состав, порядок  
образования, пользования, владения и распоряжения

Обучающийся

В.А. Панихалов

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Научный

к.ю.н. О.С. Лапшина

руководитель

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Тольятти 2025

## Оглавление

Введение.....	4
Глава 1 Правовые основы и теоретические аспекты государственной собственности в Российской Федерации .....	10
1.1 Понятие, функции и роль государственной собственности в Российской Федерации.....	10
1.2 Состав и виды имущества, относящегося к государственной собственности .....	14
1.3. Способы и порядок образования государственной собственности.....	18
1.4 Владение, пользование и распоряжение государственной собственностью: основные субъекты таких правомочий.....	23
Глава 2 Осуществление владения, пользования и распоряжения государственной собственностью в Российской Федерации как основных прав собственника.....	39
2.1 Нормативно-правовая и теоретическая основа регулирования при осуществлении права собственности в отношении государственного имущества.....	39
2.2 Способы и порядки реализации основных прав, составляющих право государственной собственности.....	45
2.3 Судебное регулирование при осуществлении правомочий собственника государственного имущества .....	65
Глава 3 Проблемы, недостатки и пути совершенствования системы правового регулирования государственной собственности.....	80
3.1 Оценка состава и структуры объектов государственной собственности и сделок с ними .....	80
3.2 Проблемы в системе правового регулирования порядка владения, пользования и распоряжения государственной	84

собственностью.....	
3.3 Пробелы в правовом регулировании порядка образования государственной собственностью.....	98
3.4 Предложения и меры по совершенствованию законодательства по выявленным проблемам в системе государственной собственности.....	100
Заключение.....	109
Список используемой литературы и используемых источников.....	113

## Введение

Актуальность темы. В современных условиях институт государственной собственности в Российской Федерации является одним из важнейших элементов, благодаря которому реализуются экономические, социальные и политические функции страны.

Эффективная реализация процессов, связанных с государственной собственностью влияет положительным образом на различные аспекты общественной жизни, помогает государству успешно реализовывать свои задачи.

Особенностью института собственности, находящейся у государства, является то, что он включает в себя не только положения гражданского законодательства, но и нормы иных областей права, которые регулируют отношения собственности: государственное, публичное, административное и финансовое (бюджетное) право, то есть представляет собой комплексный правовой институт.

Государственная собственность играет ключевую роль в обеспечении работы государственного механизма. С переходом к рыночной экономике осуществление качественной реализации правомочий в отношении государственной собственности предопределяет необходимость постоянного обновления и совершенствования методов, направленных на повышение её результативности в использовании, что, в свою очередь, способствует более успешному развитию государства.

Совершенствование и соблюдение норм права в процессе регулирования отношений в сфере публичной собственности, включая владение, пользование и распоряжение имуществом, правовое регулирование реализации данных правомочий (таких как приватизация (отчуждение) и вовлечение имущества в хозяйственный оборот путем передачи в пользование и закрепления, а также иных сделок), являются ключевыми для

успешного выполнения функций органов государственной власти, выполняющих задачи публичного собственника.

Проблема правового регулирования в сфере отношений, связанных с государственной собственностью обладает важными теоретическими и практическими аспектами. В этой связи, становится актуальным вопрос повышения уровня законодательства и разработки четких критериев, которые помогут разграничить компетенции государственных органов, выступающих от имени собственников имущества публично-правовых образований, а также иных субъектов права государственной собственности, и обеспечить эффективную реализацию их функций и правомочий в области распоряжения, владения и пользования государственной собственностью с учетом необходимого нормативно-правового регулирования.

Не менее важной становится задача постоянно совершенствовать и модернизировать непосредственные процессы, связанные с владением и распоряжением такого рода собственностью согласно меняющимся требованиям, обусловленным развитием государства в аспекте правового регулирования.

Хотя принято считать, что отношения в рамках института государственной собственности, а также правовой статус субъектов пользования, владения и распоряжения государственным имуществом, урегулированы, необходимо отметить отсутствие единой системы правового регулирования в этой сфере. Таким образом, на данный момент невозможно утверждать, что правовое регулирование общественных отношений, касающихся осуществления правомочий публичных собственников, включая распоряжение государственным имуществом, является полностью устоявшимся и завершённым.

По первичному рассмотрению и анализу действующих нормативно-правовых актов можно отметить, что имеется недостаточная проработанность и отсутствие комплексного кодифицированного подхода к

регулированию вопросов, относящихся к государственной собственности и осуществлением прав в отношении неё.

Вышеприведенное подчеркивает важность углубленного анализа вопросов, связанных с правовым регулированием института государственной собственности, а также связанных с ним процессов касательно образования, владения, пользования и распоряжения таким имуществом в нынешних условиях, а также поиска способов его совершенствования на текущем этапе.

Основываясь на анализе актуальности темы целью данной работы является - проведение комплексного исследования текущего состояния системы государственной собственности в аспектах ее образования и реализации правомочий собственника. Это включает выявление существующих проблем в данной области и предложение путей совершенствования указанной системы в контексте нормативно-правового регулирования в целях повышения эффективности использования и распоряжения данной собственностью.

Для того, чтобы достигнуть поставленную цель необходимо решить следующие задачи:

- установить и проанализировать понятие государственной собственности: состав, формы и виды, порядок её образования;
- изучить функции, роль и значимость государственной собственности в системе деятельности государства;
- проанализировать и раскрыть суть, понятие и специфику пользования, владения и распоряжения государственной собственностью, а также рассмотреть основных субъектов данных процессов, их функции и правомочия;
- рассмотреть ключевые способы, формы, и порядки, используемые при владении, пользовании и распоряжении государственной собственностью, выявив существующие пробелы и недостатки;
- рассмотреть и обобщить нормативные правовые акты, регулирующие порядок осуществления права государственной собственности, имеющуюся

судебную практику, научную литературу, определить степень научной разработанности теоретических проблем, соответствующих теме работы;

– изучить конкретную практику на примере деятельности органов государственной власти, действующих от имени публичных собственников, государственных учреждений и иных субъектов, реализующих правомочия по пользованию, владению и распоряжению государственным имуществом, а также иных субъектов, осуществляющих права государственной собственности;

– выявить и обозначить проблемные вопросы, возникающие при образовании государственной собственности и осуществлении правомочий собственника государственного имущества, а также разработать и предложить меры, которые будут способствовать устранению выявленных проблем.

Объектом исследования по теме настоящей работы является совокупность правовых отношений, возникающих при образовании и реализации прав собственности в отношении объектов, относящихся к государственной собственности.

Предметом исследования являются нормативно-правовые акты, регулирующие государственную собственность и отношения в сфере владения, пользования и распоряжения государственным имуществом, практические аспекты в деятельности государственных органов и организаций по теме исследования, а также учебные материалы и научные публикации, рассматривающие проблемы касательно осуществления права государственной собственности и ее образования.

Методологическую основу изучения составляют метод системного анализа, метод сравнительного правоведения, общенаучного диалектического познания и синтеза.

Теоретическую основу исследования составили различные научные статьи, учебные пособия и монографии по теме работы. Значительный вклад в рассмотрение и изучение вопросов, касающихся института государственной собственности, ее образования, владения и распоряжения,

правовому регулированию данного вопроса, был внесен такими российскими авторами, как И.А. Гончарова, Р.Д. Эльбрус, Г.В. Изотова, С.Г. Еремин, А.И. Галкин, О.В. Панина, Ю.Ю. Федотова, В.В. Табольская, Е.М. Якимова, А.Б. Моттаева, И.Н. Козельская, Е.В. Разумова, С.В. Маслова, Д.А. Давыдова, и другие.

Нормативную основу работы составили положения Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, Федеральных законов «О приватизации государственного и муниципального имущества», «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», «Об автономных учреждениях», Постановления Правительства Российской Федерации в области осуществления прав собственности в отношении государственного имущества, иные нормативные и ведомственные правовые акты, а также информация из официальных сайтов органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Гипотезой диссертации является: совершенствование нормативно-правовой основы и улучшение законодательной базы в сфере государственной собственности способствует повышению результативности и эффективности реализации правомочий собственника государственного имущества и сделок с ним.

Научная новизна данной работы заключается в выявлении по результатам исследования и анализа правового регулирования норм, касающихся института государственной собственности - способов и порядка ее образования, а также осуществления права государственной собственности, ранее не охваченных правовых аспектов в виде пробелов и недостаточной урегулированности в этой сфере, которые могли бы получить правовую регламентацию, и в выработке конкретных предложений по их устранению с целью совершенствования законодательства.

Практическая значимость данного исследования состоит в том, что его результаты могут быть учтены в практической деятельности

государственных органов и организаций при осуществлении правомочий собственника в отношении госимущества, заключении сделок с ним, а также в процессе законотворчества и в последующих научных исследованиях.

На защиту выносятся следующие положения и результаты исследования:

– существующая законодательная база регулирования порядков владения, пользования и распоряжения государственной собственностью включает множество разрозненных, несистематизированных актов и субъектов указанных процессов, что усложняет единообразное и упорядоченное осуществление правомочий собственника и порождает необходимость разработки единого кодифицированного акта в сфере госсобственности с целью унификации;

– наличие множества субъектов с одинаковой компетенцией по осуществлению права государственной собственности приводит к размыванию границ полномочий между органами власти, что вызывает неопределённость в их функциях и дублирование задач, создаёт сложности в эффективной реализации единых правомочий собственника государственного имущества и предопределяет необходимость чёткого законодательного регулирования;

– имеющаяся пробельность в установлении порядка образования государственной собственности предопределяет необходимость принятия нормативных актов, регулирующих ее образование путем национализации и обращения выморочного имущества;

– действующее законодательство в совокупности с рассмотренной судебной практикой по теме исследования в контексте существующих порядков пользования, владения и распоряжения государственной собственностью содержит недостатки, пробелы, а также противоречия в некоторых вопросах, способствующие, в том числе, возникновению «конфликтов судебных актов», устранение которых возможно путем надлежащего совершенствования и внесения изменений в законодательство.

# **Глава 1 Правовые основы и теоретические аспекты государственной собственности в Российской Федерации**

## **1.1 Понятие, функции и роль государственной собственности в Российской Федерации**

В настоящее время существует множество определений такого понятия, как собственность, в различных сферах общественной жизни. Собственность, как экономическая категория, представляет собой отношения между людьми, которые выражаются в присвоении средств и предметов труда, отношении человека к вещи, принадлежащей ему, как к своей, и благодаря которым собственнику обеспечивается реализация правомочий по пользованию, владению и распоряжению материальными благами [5].

С юридической точки зрения собственность подразумевает принадлежность некоего имущества определенному лицу, по установленным формам и условиям [48]. Правовая основа собственности основана на наличии юридически закрепленных и признанных прав определенных лиц на владение вещами и ценностями, а также на законных возможностях распоряжаться этими объектами собственности и использовать их по своему усмотрению [66].

Одним из видов собственности является государственная собственность (госсобственность). Государственная собственность Российской Федерации - это совокупность средств и продуктов производства, которыми полностью или частично владеет государство [57]. Государственная собственность по своей природе характеризуется уникальным назначением: она призвана обеспечивать решение задач и реализацию функций публично-правовых образований для эффективного социально-экономического развития территории и обеспечения прав и свобод граждан.

Так, согласно статье 214 Гражданского кодекса Российской Федерации государственной собственностью в Российской Федерации является имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации (федеральная собственность), и имущество, принадлежащее на праве собственности субъектам Российской Федерации (собственность субъекта Российской Федерации) [3].

В англосаксонской системе права собственность государства определяется практически аналогично российскому законодательству, например в Великобритании, как совокупность материальных и нематериальных объектов, над которыми государство осуществляет право собственности [61], а в Соединённых Штатах Америки, как имущество, находящееся собственности или аренде у государства [62].

Собственность и право собственности, как юридическая основа собственности, имеют тесную взаимосвязь. Положениями статьи 8 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации равным образом признаются и защищаются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности [7].

В современном обществе термин «собственность» имеет множество интерпретаций, зависящих от конкретной сферы применения. Особое внимание уделяется роли государства в системе собственности. Государство, наряду с частными собственниками, выступает активным участником гражданских правоотношений, связанных с распоряжением своим имуществом. Оно также обладает правом совершать различные юридические операции, такие как передача, отчуждение и закрепление имущества, подобно иным собственникам. Это позволяет государству эффективно обладать ресурсами, находящимися в его распоряжении, и решать важные общественные задачи, что является ключевой особенностью государственной собственности по сравнению с другими формами собственности.

Необходимость наличия имущества в государственной собственности обусловлена, прежде всего, публичными интересами. Государству следует

владеть лишь теми активами, которые помогают решать актуальные задачи, стоящие перед ним. Оно должно действовать исключительно в сферах, ориентированных на общественные нужды, поскольку основная цель государственной собственности заключается в обеспечении эффективного функционирования государства [5].

Такая позиция нашла свой отклик в действующих нормативных правовых актах, которыми закреплена концепция публичного назначения государственной собственности - это Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьей 55 которого определено, что в собственности субъекта Российской Федерации может находиться только то имущество, которое необходимо для:

- осуществления полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам ведения регионов, совместного ведения регионов, совместного ведения субъектов РФ и Российской Федерации;

- обеспечения деятельности органов государственной власти субъектов РФ, государственных гражданских служащих субъекта РФ, работников государственных унитарных предприятий субъектов РФ и работников региональных государственных учреждений;

- реализации полномочий, право осуществления которых предоставлено федеральными законами.

Постановлением Конституционного Суда РФ от 30.06.2006 № 8-П признано, что государственное имущество может использоваться исключительно для осуществления публичных полномочий.

Государственная собственность имеет ключевое значение в деятельности государства, поддержания экономической стабильности и выполнения социальных функций. Из основных функций государственной собственности можно отметить:

– создание условий для воспроизводства общественных благ. Это возможно благодаря тому, что государству в большинстве случаев принадлежат отрасли и сферы, имеющие общенациональное значение, а также ключевые сектора производственной инфраструктуры. Кроме того, государство часто является владельцем значительных природных ресурсов, интеллектуальных и культурных ценностей;

– государственная собственность позволяет государству выступать как независимый участник в экономических отношениях с другими собственниками;

– государственная собственность обеспечивает функционирование капиталоемких отраслей и производств с высоким уровнем обобществления, нуждающихся в больших инвестициях, часто недоступных частному инвестору (это могут быть сферы космической, оборонной и атомной промышленности, безопасности и информационной связи и другие);

– государство способствует созданию условий для развития частного бизнеса, принимая часть затрат на себя в таких сферах, которые могут оказаться нерентабельными для частного сектора (к примеру сферы жилищно-коммунального хозяйства или электроэнергетики), в том числе используя инструменты государственной имущественной поддержки предпринимательства;

– благодаря государственной собственности осуществляется производство общественных благ и обеспечивается деятельность некоммерческой социальной сферы, а также национальная безопасность [58].

Функциональность и сущность государственной собственности заключается в способности её определить как инструмент социально-экономического процесса, с помощью которого реализуются определённые интересы. В данном контексте государственная собственность представляет собой процесс, направленный на реализацию общенациональных интересов.

Из этого следует, государственной собственности свойственно обладание следующими особыми характеристиками: регламентированный

режим владения и использования государственными объектами; реализация общегосударственных интересов; ориентированность на социальную сферу, которая выражается в результате отношений общества и государства [54].

Тем самым, объекты государственной собственности должны являться теми средствами и ресурсами, которые способствуют решению общих национальных задач, и соотноситься с теми видами деятельности, способствующих их решению. В данном случае это разнообразные сферы, связанные с использованием объектов научно-технического прогресса, образования, обороны, охраны окружающей среды и природопользования, здравоохранения, охраны памятников культуры и истории, а также инфраструктуры транспорта.

Становится очевидным, что государственное имущество носит публичный характер, который вместе ролью государственной собственности, во многом зависит от соблюдения принципов эффективного использования и распоряжения. В сфере публичной собственности принцип эффективности приобретает особую значимость, так как он требует ориентации на достижение общественных интересов и обеспечение максимальной результативности использования имущества, в частности предопределяет необходимость исходить из приоритетности достижения общественных интересов, сохранять целевое назначение такого имущества.

Таким образом, государственная собственность служит важным инструментом для достижения национальных интересов и поддержания социальной и экономической стабильности в стране, выполняя уникальные по своей сути функции, направленные, прежде всего, на благо общества.

## **1.2 Состав и виды имущества, относящегося к государственной собственности**

Учитывая, что государственная собственность занимает весомую долю в общем объеме имущества, существующего в стране, её структура и состав

достаточно многообразны и характеризуются наличием различных видов и категорий госсобственности.

Для удобства рассмотрения данного вопроса предлагается выделить несколько ключевых категорий, благодаря которым можно классифицировать государственную собственность:

– по уровню собственности;

В этом аспекте важно отметить, что Гражданским кодексом Российской Федерации произведено разделение государственной собственности в Российской Федерации на виды: федеральную собственность (включая имущество, принадлежащее непосредственно государству) и собственность субъектов Российской Федерации (этот блок охватывает имущество, находящееся в собственности регионов страны – в частности республик, краев, областей, городов федерального значения, автономных области и округов) (статья 214).

– по правовому режиму собственности;

Государственное имущество (госимущество) также подразделяется на имущество, закрепленное за учреждениями и предприятиями государственного сектора (эта категория государственной собственности включает объекты, которые находятся в ведении конкретных государственных организаций или предприятий, и используются этими учреждениями для реализации своей уставной деятельности, включая социальные функции), и казну Российской Федерации, а также субъектов Российской Федерации (то есть, в данном случае подразумевается, незакрепленное имущество за конкретными учреждениями или предприятиями, а принадлежащее государству (субъекту РФ) в целом и безусловно без наличия вещных прав иных лиц).

– по функциональному использованию собственности;

В данном случае наиболее полное разграничение по данной классификации государственной собственности приводится в Постановлении Верховного Совета России от 27.12.1991 № 3020-1 [26].

Например, в федеральный уровень государственной собственности включены объекты, которые:

- необходимы для решения национальных задач и обеспечения деятельности федеральных органов;
- составляют основу национального богатства страны;
- обеспечивают жизнедеятельность народного хозяйства страны;
- используются для производства оборонного сектора.

В государственной собственности субъектов РФ могут находиться, к примеру: учреждения сферы образования (профессиональные и специальные), здравоохранения, спорта и культуры, а также организации из отрасли автомобильного транспорта; и тому прочее.

- по видам имущества;

В данном случае разделение государственной собственности на недвижимое имущество (здания, строения, помещения, сооружения и тому прочее), морские воздушные суда, суда внутреннего плавания, объекты космического назначения, памятники истории и культуры, движимое имущество (оборудование, транспортные средства и специализированная техника и тому прочее), ценные бумаги, акции и доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных обществ, бюджетные средства, золотой, валютный и алмазные фонды. Также, одним из значительных блоков собственности, имеющейся в госсобственности, являются не находящиеся в собственности иных лиц, а также в собственности муниципальных образований, земельные и другие природные ресурсы.

- по разграничению собственности;

Формирование государственной собственности связывают с необходимостью производства общественных благ. В вопросе о составе государственной собственности следует отметить, что в собственности федерального уровня предопределено нахождение [10]:

- имущества, в отношении которого имеется необходимость для реализации федеральными органами своих функций, включая объекты,

принадлежащие подведомственным им федеральным государственным унитарным предприятиям и учреждениям;

– имущества, требуемого для обеспечения стратегических интересов Российской Федерации в области национальной безопасности и обороны, охраны санитарных и моральных норм, а также для защиты прав и законных интересов граждан Российской Федерации.

В собственности субъекта Российской Федерации может находиться:

– имущество, востребованное для реализации полномочий и обеспечения деятельности региональных органов государственной власти, полномочий совместного ведения с РФ с субъектами РФ, а также переданных РФ полномочий субъекту, а также имущество, которое нужно для обеспечения деятельности государственных гражданских служащих субъекта РФ, работников государственных предприятий и учреждений регионального уровня;

– имущество, необходимое для осуществления полномочий, право осуществления которых предоставлено органам государственной власти субъектов РФ на основании законодательства федерального уровня.

В дополнение к вышеуказанному состав государственной собственности и имущества, находящейся в ней, определяется в статье 55 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Учитывая изложенное, в настоящее время государственная собственность в Российской Федерации структурирована таким образом, чтобы соответствовать функциям и задачам разных уровней власти, обеспечивая выполнение общенациональных целей и удовлетворение функций регионов. Иначе такую систематизацию можно сформулировать принципом, что имущество должно находиться у того собственника, который использует его для реализации своих задач в пределах полномочий. Такой

подход отчасти позволяет оптимизировать состав государственного имущества и распоряжение им.

### **1.3 Способы и порядок образования государственной собственности**

Наличие множества объектов государственной собственности предопределяет большую вариативность способов и порядков образования государственной собственности. Из анализа действующих нормативных актов предлагается выделить следующие аспекты их реализации:

Во-первых, передача объектов в государственную собственность из иного уровня публичной собственности (муниципального уровня). Порядок и основания для осуществления такой передачи определены частью 11 статьи 154 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ [10]. Например, случаями, когда находящееся в собственности муниципалитетов имущество, подлежит передаче в собственность РФ или региональную собственность на безвозмездной основе, определены:

- соответствующее имущество не должно находиться в собственности муниципальных образований, в том числе из-за распределения полномочий;
- соответствующее имущество используется государственными организациями и структурами для достижения целей, определенных действующим законодательством.

Во-вторых, создание (приобретение) объектов государственной собственности.

Объекты государственной собственности могут создаваться в результате строительства, приобретаться в государственную собственность на основании заключенных государственных контрактов, в том числе путем осуществления бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства, а также создаваться (приобретаться) в порядке реализации

механизмов государственно-частного партнерства на основании концессионных соглашений.

Решения относительно осуществления бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства и подготовки к ней реализуются в определяемых порядках на уровне Правительства РФ - в отношении объектов, приобретаемых в федеральную собственность, а также высшего исполнительного органа субъекта РФ – в части объектов, предполагаемых для приобретения в собственность регионов. На уровне федерального регулирования такой порядок определяется Постановлением Правительства РФ от 30.04.2008 № 324.

Также, как отмечено выше, инструментом создания государственной собственности является концессионное соглашение. Порядок реализации и заключения концессионных соглашений определяется отдельным Федеральным законом «О концессионных соглашениях» от 21.07.2005 № 115-ФЗ. Суть данного механизма заключается в том, что одна из сторон (концессионер-инвестор) осуществляет реконструкцию и (или) создает объект, который будет принадлежать другой стороне (концеденту-публичному собственнику). При этом, концедент предоставляет концессионеру права использования и владения таким объектом в пределах срока, оговоренного соглашением, для выполнения обусловленных видов деятельности.

Дополнительным инструментом приобретения объектов в государственную собственность также может являться безвозмездное поступление активов в форме дарения иными лицами. Эта такая форма правоотношений, в результате которой даритель (физическое или юридическое лицо) обязуется передать на безвозмездной основе государству (или субъекту РФ) имущество. Зачастую такая форма реализуется в форме пожертвования, поскольку Гражданским кодексом РФ предусматривается возможность осуществления данной процедуры, если такая сделка производится в общепольных целях. Сама по себе реализация данного

способа образования госсобственности определяется нормами Гражданского кодекса РФ и условиями оформляемых сделок в виде договоров дарения (пожертвования) соответствующего имущества.

В третьих, это обращение имущества в государственную собственность. Случаи такого обращения определены в статье 235 Гражданского кодекса РФ. Ими являются:

– конфискация имущества, при которой имущество обращается в собственность государства в виде санкции за совершение правонарушения, либо преступления в рамках уголовного и административного права. В таких случаях имущество может изыматься у собственника по решению суда безвозмездно. Основанием для проведения конфискационных действий является, как правило, обвинительный приговор или иной акт, которым подтверждается вина лица в совершении правонарушения. Эта мера направлена на предотвращение злоупотреблений имуществом, которое использовалось преступниками для ведения незаконной деятельности или было получено преступным путем. Порядок реализации такой процедуры устанавливается Федеральным законом от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» и определяет аспекты взаимодействия между приставом-исполнителем, должником и взыскателем в рамках отношений по конфискации имущества в рамках исполнительного документа для последующей его передачи уполномоченным органам;

– обращение взыскания на имущество по обязательствам собственника, при котором реализуется процесс, когда государственные органы могут изымать имущество должника для погашения его обязательств в рамках принудительной реализации имущества. Этот механизм применяется, когда физическое или юридическое лицо не исполняет финансовые обязательства, в том числе перед банковскими организациями (в части кредитов и ипотек), а также по налогам или другим обязательным платежам. Такая мера применяется только по решению суда и в соответствии с установленными законом процедурами. В частности порядок обращения взыскания на

имущество должника регулируется законом об исполнительном производстве. Взыскание может затрагивать различные виды имущества, включая недвижимость и транспортные средства, за исключением отдельных категорий имущества, по которым не может быть обращено взыскание.

– отчуждение объектов недвижимости в рамках механизмов изъятия для государственных нужд земельного участка и расположенного на нем имущества. Под государственными нуждами при таком случае имеются в виду потребности публично-правовых образований, исполнение которых служит достижению общественно значимых целей (например изъятие объектов при строительстве объектов городской инфраструктуры). При этом, осуществить удовлетворение такой потребности без изъятия имущества частной формы собственности не представляется возможным. При реализации данного механизма собственнику изымаемого объекта недвижимости предлагается справедливая компенсация за потерю имущества путем проведения независимой рыночной оценки имущества. В случае несогласия со стоимостью компенсации за изымаемое имущество и отказа в подписании соответствующего соглашения стороны разрешают спор в судебном порядке. Порядок реализации такого способа образования регламентируется положениями Земельного и Градостроительного кодексов РФ;

– национализация имущества, при которой находящееся в частной собственности имущество обращается на основании закона с возмещением его стоимости и иных убытков. При наличии споров, касающихся возмещения убытков, причинённых такими действиями, то споры разрешаются судом (статья 306 Гражданского кодекса РФ). Национализация должна осуществляться во благо общегосударственных интересов и производиться с целью: сохранения и усиления государственной безопасности страны, в том числе экономической; повышения степени удовлетворенности населения услугами производственной и социальной инфраструктуры. В целом, данный способ схож с изъятием имущества для

государственных нужд, однако преследует более глобальные цели. Здесь же следует отменить отсутствие отдельного порядка национализации имущества, принятого на федеральном уровне;

– наследование выморочного имущества, при котором происходит переход в государственную собственность имущества, если в отношении такого имущества отсутствуют наследники. В таких случаях имущество, которое не востребовано наследниками, автоматически переходит в публичную собственность. Это позволяет избежать ситуаций, когда имущество остается бесхозным и неиспользуемым, и обеспечивает его дальнейшее распределение или использование в интересах общества. Следует отметить, что на федеральном уровне отсутствует порядок наследования и учета выморочного имущества, поступающего в собственность как федерального, так и регионального уровня.

Вышеуказанные способы приобретения права собственности, характерны только для публичных собственников, что является их отличительной особенностью.

В-четвертых, возникновение права государственной собственности на основании разграничения государственной собственности, в основе которого лежат нормы закона [26]. Данная форма образования государственной собственности базируется на четком разделении законодателем публичной собственности по уровням, исходя из функционального предназначения имущества и тех задач, решение которых будет осуществляться при его использовании согласно полномочиям региональных и федеральных органов власти. То есть, руководствуясь принципами соответствия и целевого характера, а также оптимальности использования и нахождения того или иного имущества у конкретного собственника. Законодатель, принимая вышеуказанный разграничивающий акт, организационно определил и установил эти принципы и пределы государственной собственности. Положения данного закона позволили в полной мере классифицировать объекты государственной собственности.

Учитывая изложенное, в данное время существует немало ключевых способов формирования государственной собственности в РФ, каждый из которых соответствует определенным юридическим процедурам и требованиям, то есть формирование государственной собственности является многообразным процессом, включающим различные правовые механизмы и подходы. Все эти методы определяют необходимость обеспечения эффективного распоряжения государственными ресурсами и поддержание баланса между интересами государства и общества.

#### **1.4 Владение, пользование и распоряжение государственной собственностью: основные субъекты таких правомочий**

Как отмечено, государственная собственность - это значимый элемент общественно-экономического устройства страны, обеспечивающий жизнеспособность разносторонних сфер, реализацию интересов общества и их потребностей, начиная от инфраструктуры, заканчивая социальной защитой населения. Поэтому крайне важно понимать и качественно реализовывать отношения, связанные с владением, пользованием и распоряжением государственными активами. Основы владения, пользования и распоряжения государственной собственностью регулируются гражданским законодательством и определяют, как государственные органы и организации могут осуществлять соответствующие правомочия в отношении имущества, принадлежащим им.

Исходя из положений Гражданского кодекса РФ, право собственности содержит в себе права владения, пользования и распоряжения своим имуществом, иначе говоря, триаду правомочий. Собственник имеет право самостоятельно совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые не противоречащие закону действия по своему усмотрению. Это могут быть отчуждение имущества (продажа, дарение, передача) в собственность другим лицам, а делегирование таким лицам, права владения,

пользования и распоряжения имуществом, передача объектов имущества в залог и обременение его другими способами, а также распоряжение иным образом.

Отметим, что согласно положениям Гражданского кодекса РФ (статья 124) Российская Федерация и её субъекты участвуют в гражданских правоотношениях на равных условиях с другими участниками, такими как граждане и юридические лица. К этим субъектам гражданского права применяются положения, касающиеся участия юридических лиц в правоотношениях, регулируемых гражданским законодательством.

Учитывая, что субъектами осуществления права государственной собственности являются Российская Федерация и её субъекты важно заметить, что статьями 125, 214 Гражданского кодекса РФ концептуально определено, что от имени указанных публично-правовых образований права и, в частности, права собственника осуществляют органы и лица (государственные органы), которые имеют возможность выполнять действия, связанные с приобретением имущественных прав и обязанностей, а также представлять интересы в суде в пределах своей компетенции, определенной актами, регулирующими статус этих органов. То есть, Российская Федерация и её субъекты участвуют в гражданских правоотношениях как особые субъекты права посредством органов государственной власти.

В научной литературе также выделяются ключевые аспекты правового регулирования отношений собственности государства, среди которых также, безусловно, обозначается триада полномочий собственника в контексте таких понятий, как владение, пользование и распоряжение имуществом. Указанные категории являются взаимодополняющими элементами единого механизма реализации прав собственника.

Рассмотрим отдельно указанные правомочия собственника:

– правомочие владения представляет собой обеспеченную возможность обладать объектами недвижимости и движимого имущества, то есть быть в непосредственной связи с вещью. Это может быть как физическое обладание,

так и юридическое, когда государственный орган имеет возможность принимать решения в отношении вверенной собственности от имени государства в части осуществления каких-либо хозяйственных операций в отношении имущества, совершенствовать, видоизменять его или иначе воздействовать на него.

Данное правомочие понимается как постоянная и неразрывная возможность материальной связи владельца с вещью и возможности осуществления физического контроля над своей собственностью, а также юридического контроля со стороны компетентных органов, в случае делегирования правомочий собственника учреждениям и предприятиям государственного уровня, в части соблюдения правовых режимов эксплуатации вверенной собственности. Например, компетентные госорганы могут осуществлять контрольные мероприятия путем проведения проверок по использованию и сохранности госимущества, переданного в оперативное управление (хозяйственное ведение), и принимать соответствующие меры при выявлении нарушений права владения. Такой контроль собственника за своим имуществом, как владельцем, может также распространяться и на переданную другим лицам на определенных условиях собственность (например, на имущество, переданное им на праве аренды или безвозмездного пользования).

Кроме того, возможность иметь имущество у себя и владеть им, как правило, обязывает его содержать. Статьей 210 Гражданского кодекса РФ данные обязательства проецируются на собственника имущества, однако, в случае закрепления имущества на вещных правах, собственник передает бремя содержания принадлежащего ему имущества на соответствующие учреждения и предприятия. Кроме этого, исходя из сложившейся судебной практики, решениями судов отмечается, что положениями статьей 296, 298 Гражданского кодекса РФ не предусматривается сохранение обязанности по содержанию имущества, закрепляемого за госучреждениями и предприятиями.

Аналогичная ситуация применима и для случая передачи госсобственности в пользование иным лицам, когда соответствующие обязательства могут возлагаться условиями договора на арендатора или ссудополучателя госимущества.

Кроме этого, правомочие владения фактически обеспечивает абсолютность права и возможность его защиты как для самого собственника, так и для лиц, хоть и не являющимися собственниками, но владеющими госимуществом на праве оперативного управления или хозяйственного ведения. Например, учитывая положения Гражданского кодекса РФ (статьи 301-304), указанные субъекты также могут обращаться с иском в защиту своих прав в случаях истребования имущества из чужого незаконного владения, либо в защиту от нарушений, не связанных с лишением владения.

Таким образом, государство обеспечивает реализацию права владения посредством закрепления собственности за определенными органами власти либо учреждениями, которые осуществляют текущее ведение ею. Важность этого аспекта подчеркивается на различиях между фактической возможностью владеть имуществом и формальным правом собственности.

Здесь также важно понимать, что не всякое владение будет законным, поэтому применительно к своей собственности владение должно быть юридически закреплено, то есть с наличием для этого правовых оснований. Именно это дает повод именовать владельца титульным (имеющим законные основания), а в ином обратном случае - беститульным (не имеющий оснований).

Следует отметить, что правомочие владения - это начало права собственности. Возникновение права собственности у приобретателя связывается с фактом передачи - получением вещи, а получение является ни чем иным, как началом владения. Примером могут быть в данном случае факты подписания актов приема-передачи в случае закрепления имущества за учреждениями, либо передачи в аренду или безвозмездное пользование госсобственности.

Учитывая изложенное, право владения является первичным компонентом собственности, основанном на законе. Владение создает предпосылки для реализации двух других правомочий - пользование и распоряжение.

– пользование государственной собственностью предполагает эксплуатацию объектов собственности для достижения общественно значимых целей и возможностью извлекать из него какую-либо пользу. Это связано с использованием имущества для достижения определенных целей, в том числе для удовлетворения нужд граждан, обеспечения государственных функций и услуг. Это может включать в себя как использование объектов недвижимости, так и использование ресурсов, в том числе природных, принадлежащих государству.

Тем самым, право пользование предполагает непосредственную эксплуатацию, получая при этом выгоду. Данное право, полагается, обладает потребительскими признаками и реализуется в соответствии с назначением объекта собственности по усмотрению и желанию собственника, либо пользователя в случае делегирования ему соответствующего права, например при передаче госсобственности в аренду, а также учреждением (или предприятием) при закреплении имущества на вещных правах за ними.

То есть, определяя пользование как возможность извлечь различные свойства вещи, необходимо разделять данное правомочие на фактическое - когда собственник сам извлекает натуральные свойства и функции объекта, и юридическое - передача имущества другим лицам во временное пользование, приносящее юридический результат самому владельцу. Иначе говоря, право фактического и юридического использования вещи может реализовываться как публичный собственник в лице органов, так и иной пользователь на основании ограниченных вещных прав, производных от права собственности, или обязательственных (договорных) прав.

Учитывая специфику государственной собственности, извлечение полезных свойств при ее использовании должно иметь, прежде всего, общественный интерес, а не выгоду самого учреждения или предприятия.

Например, многим известно, что государственные учреждения создаются в целях реализации задач в области здравоохранения, образования, культуры и других социальных сфер. Сама по себе природа закрепления государственной собственности в оперативное управление учреждений предполагает использование имущества именно для достижения целей таких учреждений. Таким образом, в данном случае эффект от права пользования государственными учреждениями имуществом будет ощущаться обществом, получающим услуги в сферах образования и здравоохранения и государством (субъектом РФ), как обеспечивающим социальную политику.

При пользовании государственной собственностью унитарными предприятиями полезные свойства её эксплуатации достигаются выполнением целей деятельности таких предприятий, определённых собственником, и получением дохода от унитарного сектора благодаря перечислению части чистой прибыли от этой деятельности. Что же касается случаев пользования государственной собственностью на основании обязательственных (договорных) прав, то здесь такое использование будет сопровождаться поддержкой - например, некоммерческих организаций и предпринимательства. Полезные свойства будут извлекаться как пользователями имущества (непосредственными эксплуататорами имущества), так и собственниками - в виде получения доходов от использования государственного имущества и достижения результатов поддержки бизнеса и некоммерческого сектора.

Правомочие пользования тесно связано с правомочием владения, поскольку, в большинстве случаев, осуществлять пользование имуществом можно только владея им. Владение и пользование, зачастую, соединяются в руках одного субъекта, за исключением случая передачи имущества в краткосрочную аренду, либо в прокат.

Вместе с этим, исключением также являются случаи использования ограниченных в обороте в РФ полезных ископаемых и иных ресурсов, находящихся в государственной собственности. Либо участков лесного фонда в части предоставления их гражданам и юридическим лицам на праве пользования, кроме того, граждане вправе свободно пребывать в лесном фонде и на водных объектах государственной собственности. Такое пользование государственной собственностью можно определить как общественное.

– распоряжение государственной собственностью.

Такое правомочие является всеохватывающим элементом содержания права собственности и одновременно главенствующим, высшим способом реализации отношений между объектом и субъектом собственности. Оно выражается в принятии решений касательно юридического определения судьбы принадлежащего конкретному лицу имущества, охватывая широкий круг действий от заключения договоров купли-продажи до полного уничтожения предмета собственности. Это включает такие операции, как продажа, передача имущества третьим лицам (например, путем дарения), аренда, предоставление в залог, заключение любых законных сделок, связанных с данным имуществом, вплоть до решения вопроса о прекращении существования вещи путём её утилизации или иного способа прекращения правовой связи с собственником. Кроме этого, данное правомочие дает возможность изменять его состояние или назначение с учетом публичных интересов.

Отличительной особенностью правомочия распоряжения государственной собственностью является:

– право распоряжаться имуществом существенно ограничивает круг лиц, которым принадлежит данное право;

– в отличие от прав владения и пользования, распоряжение подразумевает наличие определенных ограничений и даже запретов для большинства субъектов, кроме самого собственника имущества;

– субъектами права распоряжения являются преимущественно государственные органы либо лица, наделенные такими полномочиями. Для всех остальных категорий право распоряжения значительно сужено, вплоть до полного отсутствия данного правомочия.

Таким образом, именно собственник обладает наиболее широким объемом правомочий по распоряжению своим имуществом, тогда как остальные субъекты имеют ограничения в части реализации такого правомочия.

Правомерность распоряжения обеспечивается соблюдением установленных законом процедур и правил. При этом, особенность процедур передачи иным лицам, сохраняя при этом права собственности, заключается в наличии ряда установленных законодательством ограничений, целью которых является защита публичных интересов, для определенных субъектов, владеющих государственной собственностью, например в случае владения имуществом учреждениями госсектора на праве оперативного управления или предприятиям на праве хозяйственного ведения.

Правом распоряжения государственной собственностью в полном объеме обладают только государственные органы, обладающие необходимой компетенцией. Государственные учреждения, также обладают правом распоряжения госимуществом, но в ограниченном объеме, например, они могут самостоятельно реализовать только то имущество, которое не является особо ценным движимым имуществом. Аналогично учреждениям, таким ограниченным правом распоряжения обладают предприятия унитарного сектора, которые могут совершать сделки с движимым имуществом по цене не более 10 % уставного фонда.

Правомочие распоряжения играет преобладающую роль в системе отношений собственности и позволяет субъектам такого права осуществлять широкий спектр операций со своим имуществом.

Однако важно учитывать специфику государственного имущества, поскольку оно отличается от частной собственности своим целевым назначением и способом формирования имущественных фондов.

Суть права государственной собственности аналогична общему праву собственности. Однако оно обладает рядом особенностей, одной из которых является возможность самой Российской Федерации либо субъектов Российской Федерации самостоятельно устанавливать правила своего поведения в качестве собственников через законодательство. Органы власти и конкретные должностные лица, наделённые полномочиями представлять интересы государственного собственника согласно статье 125 Гражданского кодекса, определяются исходя из характера правоотношений, в которых предполагается участие государства.

Вместе с тем следует понимать, что в отличие от физических и юридических лиц публичное образование как особый «искусственный или номинальный» субъект права вовлекается в гражданские правоотношения посредством действий органов государственной власти.

В качестве субъектов владения, пользования и распоряжения государственной собственностью выступают:

– специальные органы государственной власти, которые реализуют от имени публично-правовых образований полномочия собственников имущества (субъектов Российской Федерации - в отношении региональной государственной собственности, а также Российской Федерации - в отношении федеральной собственности);

Такие органы занимают ключевую позицию в системе отношений, касающихся комплекса правомочий собственника в отношении госсобственности. Важность данных органов подчеркивается отдельными положениями конституционного права, которыми ведение федеральной собственностью отнесено к основным полномочиям Правительства Российской Федерации [7].

Вместе с этим, по ключевым функциям относительно осуществления права государственной собственности Правительством Российской Федерации осуществлено делегирование на специальный орган – Росимущество, согласно положению, утвержденным постановлением Правительства РФ от 05.06.2008 № 432, по которому данный орган осуществляет полномочия собственника в отношении федерального имущества, включая продажу федерального имущества в рамках приватизации, оформляет и заключает договоры купли-продажи в отношении федерального имущества, закрепляет имущество, находящееся в федеральной собственности, на праве оперативного управления за госучреждениями и изымает его, а также передает объекты госсобственности на иной уровень публичной собственности.

На уровне субъектов (регионов) Российской Федерации также создаются органы в лице министерств, комитетов и департаментов, которые уполномочены на осуществление прав собственника государственного имущества. Региональные органы от лица собственника имущества субъектов осуществляют аналогичные с Росимуществом функции с проекцией на субъекты РФ.

На сегодня ключевая функция в системе взаимоотношений государственной собственности принадлежит именно вышеуказанным специальным органам государственной власти, обладающим наиболее широким спектром полномочий в сфере владения, пользования и распоряжения такой собственностью. От качества исполнения функций этих органов и принятия ими решений зависит успешное функционирование института государственной собственности в стране, а также его эффективность и рациональность использования.

– унитарные предприятия с государственным участием и госучреждения, которым имущество передается путем закрепления на вещных правах (хозяйственное ведение, оперативное управление);

Права хозяйственного ведения и оперативного управления как инструменты, благодаря которым производится текущее обладание государственной собственностью, представляют собой производные от права государственной собственности права, которые имеют определенные ограничения по объёму и составу правомочий. Данный инструмент позволяет публичному собственнику делегировать свои права собственника путем передачи имущества для реализации задач публичного собственника определенным организациям, созданным для этого данным собственником. Указанные организации государственного сектора, которым государственное имущество передается в форме закрепления на вышеуказанных вещных правах, осуществляют триаду правомочий собственника согласно установленным правовым режимам данных прав, закрепленных в гражданском законодательстве, но в меньшем объёме права распоряжения.

Так, в статье 296 Гражданского кодекса РФ определяется, что учреждение и казенное предприятие, за которыми имущество закреплено на праве оперативного управления, владеют, пользуются этим имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, назначением этого имущества и, если иное не установлено законом, распоряжаются этим имуществом с согласия собственника этого имущества.

В соответствии с положениями Гражданского кодекса РФ (статья 298) в настоящее время выделяются различные типы учреждений, которые отличаются по объёму правомочий распоряжения имуществом, принадлежащим государству:

– автономные учреждения. Для данного типа учреждений свойственно отсутствие права на самостоятельное распоряжение недвижимостью и особо ценным движимым имуществом (в части закрепленного собственником или приобретённого за его счет). Иным же имуществом такие организации могут распоряжаться сами, но с условием, обратное не должно быть предусмотрено законодательством [28];

– бюджетные учреждения. Для этого типа учреждений также характерно отсутствие права на самостоятельное распоряжение особо ценным движимым имуществом (в части закрепленного собственником или приобретённого за его счет) и недвижимостью. Отличие от автономного типа учреждения лишь в том, что такие учреждения не могут самостоятельно распорядиться недвижимостью независимо от источника его приобретения (то есть даже если она приобретена за счет собственных средств учреждения, согласие на сделки с ним требуется в любом случае). В отношении имущества иного вида данные учреждения могут осуществлять распорядительные действия самостоятельно, но с оговоркой, если обратное не предусмотрено законодательством;

– казенные учреждения. Этот тип учреждений не имеет права передавать и производить сделки, а также иным образом распоряжаться всем имуществом без предварительного запроса и получения согласия собственника.

Относительно унитарных предприятий отличительной особенностью в распоряжении госсобственностью является то, что они не имеют права без предварительного одобрения собственника распоряжаться недвижимостью. В отношении движимого имущества они могут самостоятельно принимать решения по распоряжению, кроме тех случаев, которые предусмотрены законом, в частности, с соблюдением критерия крупности сделок с имуществом. Предприятия унитарной формы собственности не могут совершать крупные сделки без наличия согласия собственника, то есть - отчуждать, приобретать или иметь прямую или косвенную возможность отчуждения имущества, балансовая стоимость, либо цена которого - более десяти процентов от размера уставного фонда. Кроме этого, для таких предприятий характерно то, что они могут распоряжаться своим имуществом только в рамках, позволяющих продолжать осуществление деятельности, определенной уставом предприятия. Соответственно сделки, негативно сказывающиеся на продолжении функционирования предприятия, не

допускаются. Иными словами, все сделки, оформленные предприятиями госсектора с нарушением данного положения, будут признаны недействительными [11].

– арендаторы и пользователи государственной собственности. Данная категория составляет также значительный пласт в системе отношений госсобственности, при которой непосредственное использование объектов также делегируется третьим сторонам, в наиболее распространенных формах как аренда, либо безвозмездное пользование.

Используя механизмы предоставления государственной собственности в пользование, получатели такого имущества приобретают возможность временно использовать государственное имущество для ведения своей деятельности в качестве инструмента, способствующего развитию их предпринимательства, либо некоммерческой деятельности. В то время, государство перекладывает обязанности по текущему содержанию определенной категории непрофильных объектов, получая при этом доходы от аренды (в случае возмездности при передаче имущества).

Вместе с этим, государственные органы реализуя права собственника одновременно могут реализовывать предусмотренные законом обязательства в части имущественной поддержки определенных категорий организаций, например самозанятых и субъектов малого и среднего бизнеса, а также социально-ориентированных некоммерческих организаций (СОНКО).

Арендаторы и пользователи государственного имущества становятся активными участниками в системе владения и распоряжения государственной собственностью, что способствует оптимальному использованию ресурсов и повышению благосостояния государства с позиции доходной части бюджетов. Они обеспечивают поддержание объектов в надлежащем состоянии, производят модернизацию объектов, что повышает эффективность использования собственности.

Особенности использования государственной собственностью при такой форме определяются, как правило, условиями договоров и правами, обязанностями по ним, а также законодательными актами.

Вышеприведенные субъекты в системе отношений, складывающихся при владении, пользовании и распоряжении государственной собственностью, а также вещные права, которыми они владеют, определяются важными инструментами при обладании государственным имуществом, предоставляя предприятиям, учреждениям госсектора и пользователям ограниченные права, вытекающие от права государственной собственности. Для каждого из типа учреждений - будь то бюджетные, автономные или казенные - характерны определенные особенности, касающиеся правового режима распоряжения, в основе которого лежат нормы гражданского законодательства. Предприятия унитарного сектора, в отношении вверенного им на праве хозяйственного ведения имущества, также ограничены в объеме своих правомочий, относительно распоряжения имуществом. Арендаторы и пользователи государственной собственности и впредь ограничены в объеме реализуемых правомочий в отношении государственной собственности, они, как правило, обязуются соблюдать согласительные процедуры по широкому спектру операций в отношении неё. Эти правовые рамки не допускают принимать данными субъектами решения по распоряжению государственной собственностью без наличия на то согласий органов-собственников, в то же время, позволяя эффективно осуществлять текущее использование госимущества, закрепленного таким собственником.

Исходя из предназначения и роли государственной собственности, субъекты владения и распоряжения государственной собственностью обязаны реализовывать соответствующие функции с учетом принципов, недопустимости превышения пределов своей компетенции и в строгом соответствии с порядками реализации данных процессов. Достижение соответствующих критериев реализации права государственной

собственности напрямую зависит от степени проработки нормативно-правовой основы деятельности таких органов и организаций, пределов и разграничения ответственности. В свою очередь, законодатель имеет возможность организовать публичное имущество предметно, используя его правовое регулирование, включая аспекты владения и распоряжения таким имуществом.

Повышение уровня законодательной базы и ответственности в сфере использования и распоряжения государственной собственностью будет способствовать созданию благоприятной социальной и экономической среды, достижению результативности и наибольшей эффективности объектов государственной собственности [60].

На основании изложенного, качество законодательного регулирования, степень компетентности и участия всех субъектов, задействованных в процессах осуществления права государственной собственностью, имеют ключевое значение в вопросах законности и прозрачности реализации прав собственника.

В данном разделе работы были рассмотрены и раскрыты понятия государственной собственности, ее состав, виды имущества, а также проанализирован порядок образования государственной собственности. Кроме этого, рассмотрены понятия владения, пользования и распоряжения государственной собственностью, а также ключевые субъекты таких правомочий. Вместе с этим, проанализированы основные правовые аспекты, связанные с этими понятиями. Особое внимание обращено на роль и функции государственной собственности как отдельного института, который занимает важное положение в современном развитии страны.

Государственная собственность играет ключевую роль в современных условиях, способствуя стабильному функционированию государства, выполнению социальных обязательств и поддержанию экономической устойчивости. В свете этого, использование и распоряжение государственной собственностью требует особого внимания и профессионального подхода в

реализации компетенций субъектами права на нее посредством осуществления соответствующих правомочий.

В настоящее время государственная собственность многогранна и содержит в себе широкий состав объектов такого имущества, который можно разделить по уровню, функциональности, разграничению и видам имущества. В целом, государственная собственность в Российской Федерации распределена исходя их полномочий и задач, для реализации которых она задействована, что способствует ее оптимизации.

Существующее правовое поле предполагает множество способов образования государственной собственности, урегулированных в настоящее время, за исключением таких аспектов формирования госсобственности как национализация, наследование выморочного имущества, поступающего в собственность как федерального, так и регионального уровня.

Исследование показало, что качественное регулирование в данной сфере имеет первостепенное значение для создания условий по обеспечению качественной реализации правомочий собственника госимущества и иных связанных субъектов в контексте ее рациональности, законности и прозрачности. По текущему этапу можно заключить, что существующее нормативное поле, предоставляет правовые инструменты и механизмы субъектам права госсобственности для осуществления правомочий.

Важнейшая роль государственной собственности в жизни страны обуславливает участие множества субъектов, участвующих в осуществлении правомочий, отличных по объему реализуемых правомочий. От качества нормативной базы и реализации прав всеми участниками данных процессов зависит стабильность правового режима и защита интересов общества.

Таким образом, результаты первой главы подчеркивают необходимость комплексного подхода к правовому регулированию в сфере использования, владения и распоряжения государственной собственностью. Это служит основой для последующих исследований и разработки рекомендаций по совершенствованию законодательства.

## **Глава 2 Осуществление владения, пользования и распоряжения государственной собственностью в Российской Федерации как основных прав собственника**

### **2.1 Нормативно-правовая и теоретическая основа регулирования при осуществлении права собственности в отношении государственного имущества**

Значимость государственной собственности предопределяет необходимость основательного регулирования, направленного на точное нормативное установление условий и процедур, касающихся реализации правомочий собственника, в том числе по распоряжению этим имуществом, а также функций различных органов и специфики осуществления права государственной собственности.

На сегодня нормативно-правовая база в изучаемой сфере достаточно обширна. Основой правового регулирования реализации основных правомочий собственника федерального имущества являются положения Конституции Российской Федерации, которыми закрепляются принципы осуществления и обязанности органов власти в отношении государственной собственности. Статьей 71 высшего нормативно-правового акта Российской Федерации установлено, что в ведении Российской Федерации находится федеральная государственная собственность [7]. Кроме этого, Конституцией Российской Федерации установлено, что Правительство Российской Федерации определяется компетентным органом за федеральную собственность. Этот же функционал указанного высшего исполнительного органа приведен в ст. 18 Федерального конституционного закона «О Правительстве РФ» [22].

Кроме этого, конституционным актом также определяется аналогичное ведение государственной собственностью регионов и распоряжением ею за субъектами Российской Федерации.

Следующим по значимости нормативным правовым актом, регулирующим основы владения, пользования и распоряжения государственной собственностью, является Гражданский кодекс Российской Федерации [3], он определяют единую модель правомочий собственника, гражданско-правовой статус публично-правовых образований, формы и пределы передачи имущества и прав на него от публичного собственника другим лицам, определяет понятия и основы права хозяйственного ведения и оперативного управления государственных предприятий и учреждений.

Помимо общих понятий, закрепленных в Конституции России, а также в Гражданском кодексе Российской Федерации, нормативное регулирование в рассматриваемой области включает в себя большое количество нормативно-правовых актов, регламентирующих определенные сферы использования и распоряжения государственным имуществом и подзаконных актов, которые регулируют на федеральном уровне вопросы использования и распоряжения государственным имуществом (например, Федеральные законы «О приватизации государственного и муниципального имущества» [23], «О некоммерческих организациях» [15], «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» [11], Постановление Правительства РФ «О распоряжении имуществом, обращенным в собственность государства»).

Необходимо отметить, что на региональных уровнях также имеется расширенная нормативно-правовая база по регулированию рассматриваемого вопроса внутри каждого субъекта Российской Федерации. Так, согласно действовавшим ранее положениям закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [31] субъектами Российской Федерации издавались региональные законы в сфере распоряжения государственной собственностью, а также иные подзаконные акты по специальным вопросам в отношении государственной собственности (например, порядки передачи государственного имущества в пользование,

списания и учета регионального имущества, акты в сфере приватизации регионального имущества и тому прочее).

Таким образом, правовое поле государственного регулирования отношений, возникающих при использовании, владении и распоряжении госсобственностью в России содержит множество узкоспециализированных, принятых на федеральном уровне и уровне отдельных субъектов РФ нормативно-правовых актов, нуждающихся в систематизации и совершенствовании в условиях активного формирования рыночных отношений.

Основываясь на изложенном, полагается, что существующая законодательная база, в целом, предоставляет достаточные правовые инструменты для компетентного осуществления правомочий собственника в отношении госимущества. При этом, действующее законодательное регулирование вопросов в сфере госимущества охватывает множество аспектов и представляет собой фрагментированный, несоординированный набор законодательных норм, существующих в отсутствие общего систематизирующего акта.

Отечественные исследователи неоднократно предлагали введение единого федерального закона, закрепляющего отдельным актом институт государственной собственности, механизмы и принципы ее владения, использования и распоряжения, как действенный способ решения настоящей проблемы. Также в научных трудах имеются выдвигания различных позиций и мнений относительно тенденций и перспективных векторов в развитии процессов, связанных с распоряжением государственным имуществом. Так, С.В. Козлова делает акцент на необходимость в будущем совершенствовать и улучшать законодательное регулирование вышеуказанных процессов с учетом их цифровизации [6].

С позиции правового регулирования положение, при котором отсутствует такой единый нормативный акт, охватывающий актуальные вопросы и стоящие задачи по осуществлению прав собственника

госимущества, создает неудобства при применении законодательства и не способствует унификации подходов. В настоящий момент вопросы использования, владения и распоряжения государственным имуществом относительно разных государственных структур не урегулированы единым федеральным законом. Вместо этого они освещены в комплексе множественных подзаконных актов.

Вместе с этим, в сфере нормативно-правового регулирования рассматриваемого вопроса также имеется несколько законодательных актов, регулирующих непосредственную реализацию госорганами действий, связанных с реализацией компетенций собственника госимущества.

Так, положением о Росимуществе, занимающим одно из главенствующих мест в системе госимущества и реализующим масштабный набор задач в данной сфере определены конкретные его компетенции [31].

При этом, указанным выше актом обусловлено, что Росимущество осуществляет реализацию мероприятий, связанных с осуществлением права собственника имущества Российской Федерации, за исключением случаев передачи таких функций другим органам согласно законодательству.

Кроме федерального агентства - Росимущества в сфере компетенций собственника федерального имущества, эти полномочия реализуются:

– Банком России. Согласно ст. 2 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» законодатель определил, что имущество Центробанка России относится к федеральной собственности. Центральный банк выполняет функции владения, использования и распоряжения своим имуществом, что представляет собой триаду правомочий собственника [27];

– Минобороны России. По Указу Президента РФ, регулирующим вопросы Минобороны России [2] данный орган наделен полномочиями в сфере распоряжения имуществом Вооруженных Сил РФ и организаций, находящихся в подчинении Минобороны России. Этот орган реализует в рамках компетенции правомочия собственника имущества Вооруженных

Сил, имущества, которое составляет государственную казну страны и находится в его ведении [2];

– Минобрнауки России. Из положений Постановления Правительства РФ, регулирующего деятельность Министерства науки и высшего образования РФ прослеживается, что Минобрнауки России осуществляет и реализует полномочия и функции собственника имущества РФ, вверенного подведомственными организациям (учреждениям) [35];

– Главным управлением федерального имущества Управления делами (далее – УД) Президента РФ. Этот орган является самостоятельным образованием в структуре УД Президента РФ, на который возложены функции по решению вопросов, связанных с осуществлением УД полномочий собственника имущества подведомственных организаций, учёту и ведению реестра федерального имущества в части имущества, в отношении которого УД осуществляет полномочия собственника.

Тем самым, в отношении реализации законодательно определенных полномочий собственника государственного имущества Российской Федерации наблюдается разделение полномочий на множество органов, имеющих одинаковые по сути функции. Данные функции отчасти дублируются, меняя только объекты реализации права собственности исходя из ведомственной принадлежности, что усложняет единообразное осуществление государством правомочий собственника через несколько органов. В настоящее время в осуществлении права собственности в отношении госимущества отмечается недостаточная четкость в распределении компетенций среди различных органов власти [4].

Помимо нормативной базы, важное значение по теме исследования имеют научные труды и литература, представляющие собой теоретическую основу и аналитический фундамент изучаемой темы.

Значительный вклад в формирование теоретической основополагающей вносятся такими авторами как:

– Изотова Г.С., Еремин С. Г., Галкин А. И., Прокофьев С.Е. В трудах авторов рассматривается осуществление права государственной собственности как актуальная проблема современной России. Авторами приводятся основы государственной собственности в стране, включая структуру, систему и принципы. Особое внимание уделяется вопросам распоряжения акционерной (корпоративной) собственностью государства, недвижимостью, природными ресурсами, земельными активами, интеллектуальной собственностью, а также имуществом, принадлежащим государству за пределами страны. Также рассматриваются аспекты повышения эффективности государственной собственности;

– Агапов А.Б. Автор исследует в работе институт госсобственности с учетом иерархической структуры участников имущественного регулирования. Описываются ключевые институты, отвечающие за обладание публичной собственностью, а также акцентируется внимание на статусе участников публичных имущественных отношений, включая физических и юридических лиц, органы власти и организации. Также рассматриваются специфические аспекты реализации права государственной собственности;

– Д.А. Давыдова. В своем исследовании автор обозначает основные проблемы, связанные с распоряжением собственностью федеральной казны, и предлагает возможные пути их решения. В частности, считает целесообразной разработку единого закона о государственной казне для унификации и определения основных правовых режимов имущества, входящего в неё, минимизации объёма неучтённого имущества и усиления контроля за государственной собственностью. Отмечает, что настоящее время отсутствует единый нормативно-правовой акт, который регулировал бы эти вопросы, и сложившаяся ситуация приводит к неполучению федеральным бюджетом доходов от распоряжения госсобственностью;

– В.И. Медведев в своих исследованиях, посвященных вопросам распоряжения и использования государственной собственности в России,

подчеркивает значимость и комплексность данной проблемы. Для ее решения необходимо внедрение ряда различных мер, включая усовершенствование законодательной базы, оптимизацию контрольных механизмов и обеспечение прозрачности многих процедур, что в конечном итоге способствует легитимности в сфере госсобственности [8].

– Л.Н. Сморчкова выделяет вопрос использования и распоряжения публичным имуществом и подчеркивает необходимость улучшения правового регулирования общественных отношений, возникающих в данной области. Автором указывается, что госимущество представляет собой средство для реализации права собственности публично-правовыми образованиями. Владельцы публичного имущества имеют возможность осуществлять свои полномочия в уникальной форме, характерной только для уполномоченных госорганов. Это включает не только принятие правоприменительных и административных актов, но и разработку нормативных правовых актов, которые устанавливают универсальные основы правового регулирования.

По проведенному анализу правовой базы, теоритической основы в виде научных исследований и литературы можно сделать вывод, что по теме распоряжения, владения и использования госсобственности предпринимается достаточно усилий для изучения и регулирования данного вопроса. Однако, несмотря на наличие значительного количества работ, трудов и актов, посвященных данной проблеме, существует необходимость дальнейшей систематизации и унификации норм и знаний, разработки предложений по совершенствованию действующей системы регулирования.

## **2.2 Способы и порядки реализации основных прав, составляющих право государственной собственности**

Как уже отмечалось, основываясь на положениях конституционного и гражданского права, Российская Федерация и субъекты Российской

Федерации осуществляют свои права собственности путем участия в гражданских правоотношениях посредством органов власти, обладающих необходимой компетенцией, либо через созданные юридические лица - государственные учреждения с оперативным управлением имуществом и унитарные предприятия с правом хозяйственного ведения, имеющими ограничения в вещных правах. Регулирование действий публичных субъектов в первом варианте предполагает применение законодательных положений, определяющих порядок самостоятельного осуществления гражданских прав, по своему усмотрению в качестве юридических лиц.

Отношения, касающиеся осуществления права собственности публичными правовыми образованиями, регулируются нормами разных отраслей права, что в результате требует нахождения оптимального соотношения между различными методами правового воздействия для эффективного выполнения полномочий собственника. Гражданское законодательство, где доминирует диспозитивный метод регулирования, определяет порядок приобретения, прекращения и содержания права собственности, а также пределы возможного поведения субъекта данного права в том числе в совершении сделок [59].

Кроме того, важной особенностью реализации права собственности публичными правовыми образованиями является то обстоятельство, что порядок и методы осуществления такого субъективного права строго регламентированы действующим законодательством, то есть в какой-то степени являются императивными. Иными способами и порядками осуществление прав публичным собственником не производится, при этом соответствующие компетентные органы могут непосредственно определять в каждом случае тот или иной установленный метод распоряжения самостоятельно.

Поэтому отчасти, реализация права собственности осуществляется ими двояко: через предоставление имущества унитарным предприятиям и учреждениям или посредством участия государственных компетентных

органов в гражданских правоотношениях от лица соответствующего публичного субъекта.

На сегодняшний день наиболее распространённым вариантом реализации права собственности выступает первый случай, так как согласно сведениям Росимущества около 90 % объектов госсобственности переданы государственным учреждениями и предприятиям.

В юридическом контексте право оперативного управления и хозяйственного ведения подразумевает разделение полномочий между законным собственником и фактическим обладателем имущества. В итоге образуется двойная структура собственности: один собственник - номинальный владелец активов, другой - реальный распорядитель, использующий имущество эффективно ради достижения целей первого.

Реализации правомочий владения и пользования (в их привычном понимании) в чистом виде практически не наблюдается непосредственно со стороны публичного собственника (Российской Федерации или его субъектов). Реализация таких правомочий осуществляется, как отмечено ранее, соответствующими органами, либо посредством передачи и закрепления государственной собственности за специальными субъектами. Целевой характер государственного имущества предполагает его постоянную эксплуатацию и использование, которое в большинстве случаев осуществляется специально созданными государством организациями или другими частными лицами, получившими в пользование публичное имущество, тем самым государство делегирует свои правомочия на данные субъекты. В свою очередь, эти организации и лица, осуществляют переданные права владения и пользования, а в некоторых случаях и права ограниченного распоряжения, как например, учреждения, владеющие имуществом на праве оперативного управления в соответствии со статьей 296 Гражданского кодекса РФ, либо арендаторы госимущества со своим набором правомочий и особенностями использования имущества также осуществляют делегированные собственником права текущего обладания

собственностью. В противном случае, если госсобственность не передается и не закрепляется, такие действия публичного собственника попросту можно расценивать как бездействия в осуществлении своих фактических прав собственника.

В зависимости от принятого решения соответствующими полномочными органами от лица публично-правовых образований порядок владения, пользования и распоряжения объектами собственности может строиться либо на основе нижеперечисленных механизмов оперативного управления и хозяйственного ведения, либо опираться на положения обязательственного права, такие как аренда имущества или его безвозмездное использование.

В первом случае, при закреплении имущества за государственными учреждениями в оперативное управление устанавливается следующий особый порядок пользования, владения и распоряжения, основанный на положениях Гражданского кодекса Российской Федерации и Федерального закона «О некоммерческих организациях» [15]:

- государственные учреждения владеют и пользуются переданным им имуществом на праве оперативного управления исключительно в целях, предусмотренных учредительными документами, назначением имущества и заданиями собственника;

- совершение сделок с государственным имуществом должно происходить только в пределах специальной правоспособности учреждений;

- учреждения несут ответственность за сохранность и эффективное использование имущества, содержат такое имущество и несут риски случайной его гибели;

- собственник имущества сохраняет контроль за использованием учреждением имущества и может изъять объекты в случае их нецелевого использования, либо неиспользования;

– распоряжение имуществом ограничено необходимостью согласования действий с собственником, это касается, как правило, объектов недвижимости и особо ценного движимого имущества учреждений.

Во втором случае, при наделении государственным имуществом унитарных предприятий на праве хозяйственного ведения определяется следующий порядок пользования, владения и распоряжения государственным имуществом, в основе которого также лежат нормы Гражданского кодекса РФ и закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» [11]:

– использование имущества осуществляется исключительно в целях основной хозяйственной деятельности предприятия, предусмотренной уставом;

– собственник сохраняет контроль за целевым использованием имущества;

– часть доходов от использования имущества поступает собственнику;

– предприятия ограничены в самостоятельном распоряжении некоторыми видами имущества (недвижимость, движимое имущество стоимостью более 10 % уставного фонда, соотносимая с крупной сделкой);

– предприятие может самостоятельно распоряжаться движимым имуществом только в пределах, не лишающих его возможности осуществлять свою уставную деятельность;

– сделки с госимуществом предприятий должны происходить только в рамках специальной правоспособности.

В третьей ситуации, в случае передачи государственного имущества в аренду или безвозмездное пользование порядок осуществления правомочий собственника определяется непосредственно условиями договора и вытекающими из него обязательствами. Для примера, приведем следующие типичные условия, основанные на положениях Гражданского кодекса РФ:

– использование госимущества по договору должно осуществляться строго в соответствии с его целевым назначением;

- арендатор (ссудополучатель) берет на себя обязательства по содержанию имущества, поддержанию имущества в исправном состоянии, проведению текущего ремонта, а в некоторых случаях и капитального;
- передача третьим лицам имущества по договору не допускается, либо допускается только с согласия собственника;
- запрещается изменять конфигурацию и конструктив полученного в пользование имущества без согласия собственника, любые улучшения должны быть согласованы с ним и учтены при окончании срока аренды;
- в случае возмездного пользования арендатор обязан вовремя платить аренду согласно условиям договора.

Кроме вышеуказанного, при правовом регулировании вопросов, связанных распоряжением, владением и использованием государственной собственности применяются иные подходы, которые сосредоточены на оперативном обладании и распоряжении собственностью государства, а также принятии решений по актуальным вопросам, таким как отчуждение государственной собственности в порядке приватизации или передачи в иную публичную собственность, передача госсобственности в пользование, закрепление имущества за государственными учреждениями в оперативное управление и тому прочее.

Реализация указанных способов в соответствии с установленным порядком при осуществлении правомочий собственника служим ключевым инструментом для их практического воплощения. Эти способы и методы позволяют принимать решения в отношении государственной собственности в зависимости от потребностей публичного собственника.

Основные способы и порядки при распоряжении, владении и использовании государственного имущества полагается разделить на две группы: осуществление публично-правовым образованиям правомочий собственника посредством закрепления имущества за созданными ими государственными организациями и самостоятельное осуществление прав собственника от лица компетентных органов.

По первой группе ключевым способом осуществления права государственной собственности является:

– закрепление государственного имущества за учреждениями (создание государственных учреждений и передача им имущества) и наделение унитарных предприятий государственной собственности имуществом.

Основой такой формы осуществления правомочий собственника имущества, находящегося у государства, являются положения гражданского законодательства. Принимая во внимание статью 214 Гражданского кодекса РФ, находящееся в госсобственности имущество, закрепляется за учреждениями и предприятиями государственного сектора в пользование, владение и распоряжение. Также, согласно статье 299 Гражданского кодекса РФ определяется, что право оперативного управления имуществом, которое собственник решил закрепить за конкретным учреждением, появляется у данного учреждения после фактической передачи такого имущества, если иное не предусмотрено законодательными нормами, прочими нормативными актами либо самим решением собственника. Также, в статье 296 Гражданского кодекса РФ определяется, что учреждение и казенное предприятие, за которыми имущество закреплено на праве оперативного управления, владеют, пользуются этим имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, назначением этого имущества и, если иное не установлено законом, распоряжаются этим имуществом с согласия собственника этого имущества.

За частую, публичные-правовые образования, как собственники основной массы государственного имущества, не имея возможности самостоятельно осуществлять хозяйственную деятельность с использованием принадлежащего им имущества, закрепляют его за создаваемыми им юридическими лицами с непосредственным государственным участием на ограниченном вещном праве, как правило, для реализации полномочий органов власти соответствующего уровня. Передавая имущество таким образом созданным учреждениям, собственник сохраняет свой статус, однако

при этом, он лишается возможности его непосредственно использовать и распоряжаться им без участия таких организаций. В свою очередь, данные организации могут использовать закрепленное имущество, владеть и распоряжаться им с согласия собственника в соответствии с назначением и целями такого имущества. При этом, при неисполнении целевой функции закрепляемого имущества, собственник вправе изъять неиспользуемое, излишнее, либо используемое не по назначению имущество. Тем самым, право, возникающее у организаций в результате закрепления государственного имущества по объему правомочий аналогично праву собственности, однако является более ограниченным вещным правом.

Такой способ позволяет более рационально использовать государственное имущество, не сохраняя его в казне публичного собственника, а также обеспечивать выполнение государственных функций. Закрепление имущества за учреждениями представляет собой способность собственника публичного имущества, выступающего в роли учредителя юридического лица, реализовывать правомочие распоряжение, наделив последнего определенным имуществом для текущего владения и использования. Изучение правовой сущности данного действия позволяет сделать вывод, что оно имеет характер сделки. Во-первых, необходимо наличие намерения собственника на подобное распоряжение, а в некоторых случаях требуется также согласие самой организации. Во-вторых, данное решение принимается собственником в качестве представителя публично-правовых образований, что исключает возможность отнесения его к публично-правовым актам.

В соответствии с общим принципом, право оперативного управления, как один из видов вещного права, возникает на основании акта в форме решения, либо распоряжения собственника, которым производится закрепление за учреждением имущества, передача имущества и обеспечение регистрации прав на недвижимость [5].

Таким образом, закрепление государственного имущества за учреждениями является важным механизмом при осуществлении права государственной собственностью для обеспечения его оптимального использования и владения определенными учреждениями госсектора. Этот процесс, основанный прежде всего на положениях гражданского законодательства, позволяет публичным-правовым образованиям передавать имущество, необходимое для исполнения их функций, создаваемым учреждениям. При этом собственник сохраняет контроль над имуществом, передавая его в пользование и распоряжение учреждениям, что способствует его более рациональному использованию ресурсов и выполнению государственных задач посредством специальных учреждений.

Закрепление имущества за учреждениями является формой гражданско-правовой сделки, подразумевающей намерение собственника и учреждений, способствующей эффективной организации хозяйственной деятельности и реализации государственных полномочий. Важно также, что собственник имеет право изъять имущество в случае его нецелевого использования, что защищает интересы государства. Таким образом, данный механизм не только позволяет оптимизировать использование государственным имуществом, но и обеспечивает выполнение социальных и экономических функций, что делает его ключевым элементом в системе государственной собственности.

Блок унитарных организаций государственной формы собственности охватывает предприятия и организации с полной принадлежностью уставного фонда государству. Регулирование деятельности таких организаций производится соответствующими государственными органами. Унитарное предприятие представляет собой специфическую структуру организации, отличающуюся такими особенностями с учетом особенностей и порядка использования и распоряжения госимуществом, установленных статьями 113, 114, 294 Гражданского кодекса РФ и закона о государственных и муниципальных унитарных предприятиях. Исходя из установленного

правового режима данных предприятий они также, аналогично государственным учреждениям, ограничены в осуществлении правомочий по распоряжению государственной собственности без согласий собственников. Кроме этого, к особенностям таких организаций можно отнести следующее [11]:

- предприятиям при создании выделяется определённое имущество учредителем, за которым сохраняется право собственности на вверенное предприятию имущество;

- в организации такой формы владение имуществом производится исключительно на праве хозяйственного ведения или оперативного управления (в случае казённых предприятий) с ограничениями в правах распоряжения имуществом;

- наличие единого органа руководства;

- организация коммерческого типа со специальной правоспособностью.

Каждое унитарное предприятие функционирует как коммерческое и, в зависимости от своего профильного направления, подчиняется, контролируется и отчитывается перед соответствующим федеральным органом исполнительной власти или государственным органом региона.

На сегодняшний день такая форма реализации правомочий собственника государственного имущества признана неэффективной. В связи с этим, введён запрет на учреждение вновь создаваемых унитарных предприятий. При этом, в отношении действующих на сегодня предприятий определена обязанность по их реорганизации или ликвидации со сроком до 2025 года. Вместе с этим, под эту обязанность не попадают определенные предприятия унитарного госсектора, приведенные в актах федерального уровня (постановления Правительства РФ и акты Президента РФ), и те предприятия, в основе деятельности которых устанавливаются цели: обеспечение жизнедеятельности населения, проживающего в районах Крайнего Севера; обеспечение деятельности федеральных госорганов;

деятельность естественных монополий; деятельность по обращению с отходами, имеющими радиоактивные классы; деятельность в области искусства и культуры, а также сохранения культурных ценностей.

Таким образом, форма унитарных предприятий остаётся необходимой в некоторых стратегических случаях, когда её использование предусмотрено законодательством.

Ко второй группе самостоятельного осуществления компетентными органами права государственной собственности относятся:

– приватизация государственной собственности.

Из основ Гражданского кодекса РФ следует, что находящееся в государственной собственности имущество может быть передано его собственником в частную собственность в порядке, который устанавливается отдельным законом о приватизации госимущества (статья 217).

Как гражданско-правовой институт этот способ распоряжения госсобственностью появился одновременно с моментом перехода к рыночной экономике, вводящим различные формы собственности в стране. По определению приватизация государственного имущества - это отчуждение имущества, находящегося в собственности РФ (далее - федеральное имущество), субъектов РФ, в собственность физических и (или) юридических лиц на возмездной основе [32].

Основополагающим правовым актом, регулирующим этот способ определения судьбы государственной собственности, выступает Федеральный закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества». Его издание положительно повлияло на устранение и ликвидацию ранних недостатков, возникших при применении указанного способа распоряжения государственной собственностью, а также послужило началом к переходу к приватизации «пообъектной», приводящей к совершенствованию данного способа государственной собственностью [23].

Целями и задачами такого способа распоряжения государственной собственностью являются прежде всего повышение эффективности использования государственного имущества и оптимизация его состава в соответствии с функциями и полномочиями госорганов, то есть отчуждению того имущества, которое не используется в решении вопросов государства.

Исходя из норм Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» в настоящее время существуют нижеприведенные способы распоряжения госсобственностью в форме приватизации, в преобладающей степени имеющие форму публичных торгов, основанных на статье 449.1 Гражданского кодекса РФ:

- продажа на аукционе. Это одна из форм проведения торгов, выигравшим при которых признается лицо, предложением которого является наибольшая цена;

- реализация акций обществ акционерной формы на аукционе специализированной формы. Метод подразумевает возмездное отчуждение акций в процессе открытых торгов, по итогам которых абсолютно все победители приобретают акции по единой цене за эквивалент одной акции;

- продажа на конкурсе. При данном способе производится отчуждение госимущества с условием, что приобретатель должен будет исполнить оговоренные в конкурсной документации условия. В законе конкретно определяются те виды имущества, которые реализуются в такой форме приватизации. Это могут быть: объекты культурного наследия, находящиеся в состоянии, требующем восстановления; доли в уставном капитале ООО и акции АО в процентном выражении более 50 от уставного фонда; гидротехнические сооружения портов; газопотребляющие, газораспределительные сети, а также объекты, связанные с данными сетями;

- реализация за пределами территории страны акций обществ акционерной формы. Этот метод предполагает возмездное отчуждение имеющихся в госсобственности акций акционерных обществ, которые созданы на территории страны. При этом, такая реализация производится вне

территории страны посредством использования реализуемых акций в качестве обеспечения для издания ценных бумаг эмитентами иностранного происхождения;

– продажа посредством публичного предложения. Указанная форма отчуждения госимущества является очередным этапом после аукциона и реализуется исключительно в том случае, если предшествующая стадия торгов в форме аукциона не состоялась. Особенностью данного способа является то, что цена отсечения имущества может составлять 50 %, то есть от начальной цены аукциона возможно снижение наполовину;

– продажа по минимально допустимой цене - новый способ приватизации государственного имущества, который был введен Федеральным законом от 06.04.2024 № 76-ФЗ вместо продажи имущества без объявления цены. Применение данного способа возможно, если продажа имущества через публичное предложение не состоялась. Минимальная допустимая цена устанавливается на уровне 5% от первоначальной цены предложения;

– преобразование предприятий унитарной формы собственности путем реорганизации в общество с ограниченной ответственностью, либо в акционерное общество (АО). Такой способ представляет собой отчуждение госимущества, включающую передачу собственности посредством полного внесения её в уставный капитал вновь создаваемых хозяйственных обществ. В результате, изменяется организационно-правовая форма унитарных предприятий и, соответственно, изменяются способы их руководства;

– внесение государственного имущества в качестве вклада в уставные капиталы акционерных обществ. В качестве еще одной формы отчуждения государственной собственности способ реализуется только по решению уполномоченных органов. Данный метод предусматривает возможность передачи госимущества и исключительных прав в качестве вклада в уставный капитал акционерных обществ. Взамен госимуществу государство получает долю в акционерном капитале, то есть это некая форма

трансформации госимущества, эквивалентом при которой выступают не денежные средства за его отчуждение, а акционерный капитал. При такой форме отчуждения доля государственных акций должна составлять минимум 25% плюс одна акция от всех обыкновенных акций данного общества;

– отчуждение (реализация) акций акционерных обществ по результатам доверительного управления. В данном случае акции переходят в собственность лицу, оформившему соответствующий договор акциями по итогам конкурса, после окончания периода доверительного управления, если условия договора были им выполнены.

Таким образом, законодатель предоставляет широкий спектр вариантов отчуждения госимущества, отличающихся по типу приватизируемого имущества. Все перечисленные методы приватизации направлены на оптимизацию состава госсобственности с учетом экономической составляющей и обеспечение открытости приватизационных мероприятий.

Приватизация государственного имущества производится исключительно вышеуказанными способами, иными формами приватизация собственности государства и субъектов РФ не допускается.

В целом, нормативная регламентация приватизации госимущества состоит из следующих этапов: подача заявки на приватизацию, либо самостоятельное инициирование мероприятий по приватизации; включение имущества в прогнозные планы приватизации; принятие решения о приватизации; проведение торгов, в случае конкурентных процедур; заключение договора приватизации (купли-продажи); оплата за имущество; проведение регистрационных действий по переходу права собственности.

– передача на иной уровень публичной собственности и разграничение публичной собственности;

Правовое регулирование данного способа распоряжения госсобственностью и его порядок основывается на постановлении Верховного Совета России от 27.12.1991 № 3020-1 [26] и части 11 статьи 154 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ [10]. Оба этих акта

взаимосвязаны и регулируют одинаковые правовые отношения, связанные с передачей собственности, учитывая компетенцию каждого уровня собственности.

Передача имущества на другой уровень публичной собственности включает в себя издание соответствующего решения и оформление приёмо-передаточной документации на основе согласия компетентных органов для обеспечения реализации принципа - «имущество вслед за полномочиями». Иными словами, объекты госсобственности должно принадлежать тому публично-правовому образованию, который использует его в качестве инструмента для реализации своих задачи и функций.

Например, частью 11 статьи 154 Федерального закона № 122-ФЗ [10] определяется, что объекты собственности субъектов РФ подлежат передаче на безвозмездной основе в уровень муниципальной (федеральной) собственности в следующих случаях:

- наличие соответствующего имущества у субъекта РФ невозможно в том числе из-за разделения полномочий между органами власти различных уровней;

- имущество используется государственными органами федерального уровня, органами муниципальных образований, федеральными и муниципальными организациями в целях, предусмотренных Федеральным законом от 22.08.2004 № 122-ФЗ и статьёй 50 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [32].

Следовательно, положения законодательства относительно регулирования вопросов передачи на различные уровни собственности имущества, имеют неразрывную связь с нормами, определяющими полномочия органов муниципальных образований и государственных органов субъектов РФ (статья 55 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах

Российской Федерации» [38] и статья 50 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ [32]).

Кроме того, статьей 154 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ (часть 11) устанавливается порядок безвозмездной передачи имущества между разными уровнями собственности, включающий несколько этапов:

– направление предложения о передаче имущества. Такое предложение может быть представлено органами местного самоуправления и государственными органами субъектов РФ в федеральный орган, выступающий от имени собственника (в случае организации передачи федеральных объектов в собственность субъектов РФ (муниципалитетов) и наоборот), либо в государственный орган субъекта РФ, реализующий функции собственника (в случае организации передачи региональных объектов в собственность муниципалитетов и наоборот);

– издание актов, которыми принимаются решения о передаче имущества. Такие акты принимаются соответственно федеральным органом, обладающим полномочиями собственника в первом случае, указанном в вышеуказанном абзаце. Во втором случае, указанном в вышеуказанном абзаце - уполномоченными региональными органами субъектов РФ, обладающими аналогичными полномочиями;

– оформление и подписание актов приема-передачи имущества во исполнение принятых решений, а также осуществление регистрации прав на передаваемое недвижимое имущество.

Правовое регулирование передачи публичной собственности в России направлено на оптимизацию использования государственного имущества и на то, что имущество должно находиться в руках тех органов, которым необходимо использовать его для выполнения своих функций. Это способствует более рациональному исполнению компетенций на различных уровнях власти и более оптимальному использованию госимущества.

– передача государственной собственности в пользование (аренду, безвозмездное пользование, по концессионному соглашению);

Передача государственной собственности в пользование выступает одним из основополагающих методов владения, пользования и распоряжения государственным имуществом. Передача объектов в пользование является исключительно прерогативой государственного собственника. В рамках гражданско-правовых взаимоотношений государство, подобно частным владельцам, может передавать объекты своей собственности во временное пользование иным субъектам. Такие сделки, дают возможность государству получать прибыль от временной передачи неиспользуемого для государственных нужд имущества, одновременно делегируя свои права владения и пользования имуществом иным лицам, при этом, поддерживая контроль над его состоянием и эксплуатацией.

Исходя из определения по Гражданскому кодексу РФ, договор аренды представляет собой сделку, при заключении которой арендодатель обязуется предоставить арендатору за плату во временное владение и пользование имущество (статья 606). Договор безвозмездного пользования также представляет собой аналогичную сделку, но без учета платности в пользовании имущества. При такой сделке одна сторона обязана передать другой стороне во временное пользование на безвозмездное основе имущество, при этом, пользователь (ссудополучатель), обязуется возвратить полученную вещь в том же виде, в каком принял, но с учётом естественного износа или в состоянии, обусловленном договором (статья 689).

В отдельных ситуациях законодатель непосредственно определяет случаи, при которых осуществляется передача государственной собственности в пользование. Например:

– предоставление госимущества субъектам малого и среднего бизнеса в рамках оказания государственной (имущественной) поддержки данной категории в порядке, предусмотренным законом «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» [25];

– аналогичная мера имущественной поддержки путем предоставления социально-ориентированным некоммерческим организациям

государственного имущества на основании ст. 31.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях» [15];

– предоставление, либо передача государственного имущества в собственность организациям, являющимся религиозными, в виде объектов одноименного предназначения, по Федеральному закону «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности» [17];

– предоставление в пользование объектов госсобственности по основаниям в ситуациях, определенных в ст. 17.1 Федерального закона «О защите конкуренции» [12];

– предоставление находящихся в публичной собственности в возмездное пользование объектов, являющихся культурным наследием с учетом аспектов, регулируемых Федеральным законом «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов РФ» [33].

Применение таких механизмов передачи государственной собственности, в том числе в рамках государственной поддержки, позволяет с одной стороны, вовлекать имущество в хозяйственный оборот и получать доходы от его использования, а с другой стороны, решать социальные и экономические задачи, стоящие перед государством.

Концессия представляет собой более сложную форму пользования, владения и распоряжения, которая используется в рамках государственно-частного партнерства. В данном случае государство временно передает свою собственность в распоряжение частных организаций в обмен на инвестиции в объекты публичной собственности. В рамках концессионного соглашения одна из сторон, называемая концессионером, берет на себя обязательство за собственные средства построить или модернизировать инфраструктурный объект, который принадлежит государству, а затем управлять им за вознаграждение в соответствии с его функциональным назначением. В свою очередь, другая сторона, именуемая концедентом, обязуется предоставить

концессионеру права на владение и использование этого объекта на определенный период времени [13].

Передача государственной собственности в пользование является важным инструментом реализации права собственника госимущества, предусматривающего делегирование прав владения и пользования такой собственностью. Этот процесс позволяет не только извлекать доходы от временной передачи неиспользуемых объектов, но и поддерживать контроль над их состоянием. Разнообразные формы передачи, такие как аренда, безвозмездное пользование и концессионные соглашения, дают возможность государству реализовывать социальные и экономические цели, включая поддержку малого и среднего бизнеса, некоммерческих организаций и другие важные направления. Таким образом, грамотно организованный процесс передачи государственной собственности может способствовать не только повышению доходов бюджета, но и решению актуальных социальных задач, что делает его ключевым элементом в отношениях с государственным имуществом.

– корпоративная государственная собственность (в том числе акционерная);

Как способ, представляет собой осуществление правомочий собственника через участие государства в предприятиях и организациях разнообразных организационно-правовых форм.

Организационно-правовые формы, через которые реализуется данный подход к владению и распоряжению, включают:

– акционерное общество. Согласно статье 96 Гражданского кодекса РФ данная форма представляет собой коммерческую организацию в форме хозяйственного общества, образованного учредителями на основе соглашения (договора) и объединения их взносов с целью получения прибыли (ведения предпринимательской деятельности). У такого общества уставный капитал распределяется на определенное количество акций одинаковой номинальной стоимостью. Удостоверением права собственности

на долю в уставном капитале, которая дает право быть участником в решении вопросов, связанных с распределением прибыли АО, является наличие и владение такими акциями.

Государство при такой форме реализации правомочий собственника берет на себя роль акционера, который подобно частным акционерам принимает участие и владеет обществом акционерного типа. Участие в обществе и соответственно права акционеров как собственником регулируются Федеральным законом от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» [29].

Права акционеров - публично-правовых образований осуществляют, как правило, уполномоченные государственные органы, они действуют соответственно от имени РФ и субъектов РФ.

В отношении осуществления прав собственника акционерным капиталом федеральной собственности регламентация осуществляется на основании и в порядке, предусмотренными положением об осуществлении права собственности акциями, находящимися в федеральной собственности [34]. Данным положением определены:

- органы, ответственные за реализацию и осуществление прав акционера Российской Федерации – это УД Президента РФ, Минобороны России и Росимущество, как ключевой участник данного процесса;

- регулирование процесса выражения воли и определения позиции акционера - в данном случае - Российской Федерации. Установлено, что представитель Российской Федерации на общем собрании акционеров действует в соответствии с полученными указаниями - директивами;

- определяется порядок деятельности представителей интересов РФ в совете директоров АО.

- государственные корпорации (государственные компании).

В соответствии со статьей 7.1 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» эти организации представляют собой некоммерческие структуры, учрежденные Российской Федерацией на

основании имущественного взноса и которые формируются на основании специальных принимаемых федеральных законов. Целью создания и функционирования такой формы организаций является выполнение социальных, управленческих или других общественно значимых функций (например, Фонд содействия реформированию ЖКХ, Росатом).

Государственные корпорации обладают особенностями в части того, что имущество, которое передается Российской Федерацией в качестве имущественного взноса, становится собственностью госкорпорации. Это является основным отличием от государственных унитарных предприятий;

При изучении действующей законодательной и нормативной базы можно определить, что непосредственное осуществление права государственной собственности в отношении имущества, передаваемого госкорпорациям включает в себя - в области имущественных полномочий: передачу имущественного взноса в собственность госкорпорации при ее создании; согласование распоряжений Правительством РФ по некоторым видам имущества, принадлежащего госкорпорациям; возврат, либо изъятие в собственность государстве имущества, вверенного корпорации [1].

Владение государственными активами таким способом представляет собой метод контроля и распоряжения имуществом посредством участия государства в компаниях разных организационно-правовых форм. Это ключевая форма в преобразовании осуществления прав собственника в отношении госимущества, имеющая важное значение, для улучшения качества владения и распоряжения государственной собственностью.

### **2.3 Судебное регулирование при осуществлении правомочий собственника государственного имущества**

Учитывая расширенную и многообразную нормативную базу правового регулирования в области осуществления правомочий собственника государственного имущества и различные практики её

применения в деятельности соответствующих публичных собственников при возникновении и осуществлении гражданско-правовых отношений на основании сделок и актов с государственной собственностью на практике возникает много спорных ситуаций, разрешение которых происходит в судебном порядке.

Во-первых, в сфере распоряжения государственной собственностью, касающегося передачи объектов в иную публичную собственность (муниципальную) в рамках данной работы предлагается рассмотреть следующий судебный спор.

Как отмечалось ранее, отношения, возникающие при передаче государственной собственности в собственность муниципалитетов, регламентируются частью 11 статьи 154 Федерального закона от 22.04.2004 № 122-ФЗ [10].

Согласно положениям этого закона, федеральная собственность, которая может быть передана в муниципальную, передается безвозмездно в случаях, когда ее пребывание в федеральной собственности является невозможным, в том числе в ситуациях, касающихся распределения полномочий между органами власти разных уровней.

Чтобы проиллюстрировать пример оспаривания решения компетентного органа по осуществлению прав собственника государственного имущества, со стороны муниципального образования, обратимся к делу № А11-2418/2021. Это разбирательство касается безвозмездной передачи имущества от федеральных властей местным органам согласно положениям Федерального закона № 122-ФЗ. Спорная ситуация разрешается Определением Верховного Суда РФ от 15.06.2022 № 301-ЭС22-8448 [38].

Суть дела состоит в следующем. Администрация города Иваново обратилась в Арбитражный суд Владимирской области с требованием признать недействительным распоряжение Межрегионального территориального управления Росимущества (далее именуемого МТУ),

которым решено передать федеральное имущество в городской округ «Иваново» на безвозмездной основе. Также было заявлено ходатайство о признании незаконным утверждение МТУ в одностороннем порядке приемо-передаточной документации относительно федерального имущества, следствием чего стал переход права собственности на данное имущество к местному самоуправлению. Объектом спора в данном случае выступают жилые помещения, находящиеся в здании общежития.

В описанной ситуации МТУ, основываясь на нормах статьи 14, 50 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [32], приняло оспариваемое решение о передаче спорного имущества без учета волеизъявления администрации города, и направила соответствующие акты приема-передачи имущества на подпись муниципальному органу. Однако, Администрация города Иваново отказалась подписывать акт приема-передачи, сославшись на невозможность исполнения данного распоряжения, поскольку оно было издано без учета мнения органа местного самоуправления и в связи с отсутствием бюджетных средств для осуществления мероприятий, связанных с принятием имущества, его содержанием и ремонтом. В результате акты были возвращены федеральному собственнику без подписи.

Не согласившись с действиями муниципального органа МТУ, при руководстве ч. 11 ст. 154 Федерального закона № 122-ФЗ, решает утвердить в одностороннем порядке приёмо-передаточный документ, согласно которому федеральное имущество переходит в муниципальную собственность и сообщило администрации, что право собственности на указанное имущество перешло к ней с момента утверждения данного документа.

Разрешая возникшую ситуацию, суд счел, что право собственности на передаваемое имущество возникло у муниципального образования в силу закона. Нехватка бюджетных средств для организации мероприятий, связанных с принятием имущества в собственность местного уровня, а также его эксплуатации, не может служить основанием для непринятия спорного

объекта. По итогу, суд поддержал позицию федерального собственника и утвержденный им акт в одностороннем порядке, что послужило достаточным основанием для возникновения права муниципальной собственности на спорное имущество.

Нельзя не отметить, что при рассмотрении вопросов перераспределения имущества между федеральным и муниципальным уровнями существует такое концептуальное судебное решение, как определение Конституционного Суда РФ от 04.12.2007 № 828-О-П. В этом документе суд подчеркивает, что при безвозмездной передаче имущества из федеральной собственности в муниципальную необходимо принимать во внимание волеизъявление на прием от органа местного самоуправления. Кроме того, суд подчеркивает, что для того, чтобы такая передача осуществилась, необходимо согласование таких действий с двух сторон, то есть между федеральными и муниципальными структурами соответственно [43].

Толкуя буквально данное решение, отметим, что принятие в одностороннем порядке актов о передаче находящегося в федеральном распоряжении имущества на муниципальный уровень, игнорируя в таких ситуациях факт, учитывающий наличие согласия муниципальных органов и всестороннюю необходимость данной передачи, действующее правовое регулирование не допускает. Тем самым, по мнению суда, односторонняя передача имущества в муниципальную собственность недопустима и может способствовать возникновению дополнительных расходов для муниципальных образований.

Именно это концептуальное решение служит основанием для отклонения кассационной жалобы Территориального органа Росимущества в Пермском крае, принявшим решение о передаче жилого помещения из федеральной собственности в муниципальную без учета мнения органа местного самоуправления по другому аналогичному судебному делу. В результате, дело не было передано на рассмотрение в вышестоящую

инстанцию (Определение Верховного Суда РФ № 309-ЭС20-11496 от 28.08.2020 по делу № А50-22997/2019) [40].

Федеральный орган подал апелляционную жалобу, в которой просит отменить постановление окружного суда, подчеркивая нарушения норм материального права судом первой инстанции. Заявитель ссылается на положения части 1 статьи 16 и статьи 50 Закона № 131-ФЗ [32], утверждая, что содержание муниципального жилищного фонда отнесено к вопросам местного значения городского округа, а также выражает несогласие с выводом суда об обязательном наличии волеизъявления второй стороны на безвозмездную передачу имущества.

Здесь же необходимо отметить, что Конституционный Суд РФ в своем определении от 07.02.2012 № 234-О-Р указал, что арбитражные суды, анализируя конкретные фактические обстоятельства дел, самостоятельно решают, была ли принята к учету позиция соответствующего муниципалитета при передаче имущества в его собственность с федерального уровня. При отказе органами муниципального уровня по каким-либо причинам принимать имущество, суды должны оценить, не является ли такое решение произвольным и объективным [44].

В первом же случае Верховный Суд РФ в своем определении от 15.06.2022 № 301-ЭС22-8448 выявил как раз те обстоятельства, которые позволили разрешить судебный спор не в пользу муниципального органа в отсутствие его согласия на прием имущества.

Правовые позиции Конституционного Суда могут быть интерпретированы по-разному и в процессе рассмотрения дел, касающихся разграничения собственности, могут приводить к неким противоречиям. Это создает возможность для нижестоящих судебных инстанций принимать решения по таким делам на свое усмотрение в каждом конкретном случае. В некоторых случаях односторонние решения органов государственной власти о передаче объектов федеральной собственности муниципальным

образованиям могут быть признаны правомерными, а в других - это признание исключается.

С одной стороны, часть 11 статьи 154 Федерального закона № 122-ФЗ гласит, что спорное имущество «подлежит передаче», отчего накладываются обязательства на стороны сделки «принять и передать» указанное имущество. Эта позиция подтверждается определением Конституционного Суда от 07.02.2012 № 234-О-Р. С другой стороны, необходимость волеизъявления принимающей стороны вытекает из определения Конституционного Суда РФ от 04.12.2007 № 828-О-П. Вместе с этим, это подтверждается специальным постановлением Правительства РФ от 13 июня 2006 г. № 374, которым устанавливается необходимый список документов для того, чтобы решение о передаче имущества между разными уровнями публичной собственности было принято. По нему для осуществления передачи требуется предложение о передаче имущества от принимающей стороны [18].

Сами решения судов соответствуют нормам материального права, каких-либо нарушений процессуального права в них не содержится. Однако, создаваемое ими правоприменение не единообразно. Судами допускается вынесение решений, которые в аналогичных делах, имеют различное содержание. Полагается, что устранение выявленного недостатка возможно путем должного нормативно-правового регулирования.

Во-вторых, в качестве примера следующей судебной практики, затрагивающей вопросы владения, использования и распоряжения государственной собственностью, можно привести споры, возникающие при заключении договоров аренды, предметом которых является государственная собственность.

Многим известно, что обладание государственной собственностью, накладывает определенные ограничения, касающиеся способа распоряжения, а именно обязательств в проведении торгов в определённых законом случаях.

Согласно частям 1 и 3 статьи 17.1 Федерального закона «О защите конкуренции», договор аренды государственного имущества, находящегося в оперативном управлении бюджетных учреждений, может быть заключен исключительно по итогам конкурсов или аукционов, которые проводятся для получения права на заключение таких договоров [12].

При этом, в соответствии с частью 9 той же статьи Закона «О защите конкуренции», по истечении срока аренды возможно продление договора с арендатором, который добросовестно исполнял свои обязательства без нарушений. Это может быть сделано без организации нового аукциона или конкурса, а также независимо от того, каким образом был заключен первоначальный договор аренды (с проведением торгов или без них). Реализация данного положения осуществляется также в том случае, если иное не оговорено самим договором, и законодательством Российской Федерации срок действия такого договора не ограничивался (например, если имущество предоставлялось на ограниченный срок в порядке предоставления государственных преференций).

Так, по делу № А82-19323/2019, которое разрешается Определением Верховного Суда РФ от 09.06.2021 № 301-ЭС21-3822, арендодатель государственного имущества (бюджетное учреждение), оспаривает решение антимонопольного органа и предписание, согласно которым учреждение должно устранить нарушения законодательства, выразившиеся в отказе продлить договор возмездного пользования в отношении государственного имущества с арендатором на новый срок в соответствии с частью 9 статьи 17.1 Закона о защите конкуренции, поскольку арендатор уже воспользовался своим правом на продление договора на основании указанной нормы законодательства [37].

В ходе судебного разбирательства было установлено, что оснований для неприменения статьи 17.1 Закона № 135-ФЗ не имеется. Перечень оснований для отказа арендатору в продлении договора аренды на новый срок, указанный в части 10 статьи 17.1 этого закона, является

исчерпывающим. Таким образом, при отсутствии доказанных оснований для отказа, арендодатель не имеет права не принять предложение арендатора в продлении договора аренды в соответствии с частью 9 статьи 17.1 Закона № 135-ФЗ, даже если ранее данный договор уже был продлен в аналогичном порядке.

Суды пришли к выводу, что арендаторы государственного имущества, которые добросовестно исполняют условия своих арендных соглашений, независимо от того, были ли они заключены в результате торгов или без них, имеют право на продление аренды без необходимости проведения новых торгов. Кроме того, отсутствие торгов при заключении предыдущего договора не может служить причиной для отказа в оформлении новых арендных отношений.

Нижестоящие суды в данном случае верно применили нормы материального права, не допустив процессуальных нарушений, которые могли бы стать основанием для отмены вынесенных решений, что было подтверждено вышестоящим судом.

Из-за этого учреждению отказали в рассмотрении жалобы в Судебной коллегии Верховного Суда РФ по экономическим спорам в порядке кассации.

После такого решения арендодатель может настаивать перевести на себя обязательства и права по договору аренды, оформленному с иным лицом, а также на возмещении убытка, вызванного отказом продлить с ним договор аренды, в соответствии с положениями гражданского законодательства, предусмотренными частью 11 статьи 17.1 Закона № 135-ФЗ и пунктом 1 статьи 621 Гражданского кодекса РФ.

В поддержку сложившейся судебной практики имеется принципиальная позиция компетентного органа - Федеральной антимонопольной службы, выразившаяся в официальных разъяснениях от 05.07.2019 № АЦ/57280/19, согласно которым договор аренды может быть продлен по основаниям, предусмотренным ч. 9 ст. 17.1 Закона № 135-ФЗ

неоднократно и без ограничений по количеству раз, если соблюдаются требования, определенные данной частью статьи 17.1 Закона № 135-ФЗ [14].

При этом в практике толкования судами норм права имеются и иные судебные решения по схожим спорным ситуациям, которые не дают возможности повторно перезаключить договоры возмездного пользования государственным имуществом в соответствии с ч. 9 ст.17.1 Федерального закона «О защите конкуренции».

Так, шестнадцатый арбитражный апелляционный суд своим постановлением от 18.06.2024 № 16АП-1024/2024 по делу № А20-3220/2023 пришел к выводу, что законодательство не допускает многократного продления арендаторами договоров аренды государственного имущества в обход конкурсных процедур, предусмотренных частью 1 статьи 17.1 Закона о защите конкуренции [53].

Также, подобные доводы содержатся в решении Арбитражного суда Ярославской области по делу № А82-22432/2019 от 05.11.2020 г., из которых следует, что статьей 17.1 Закона не предусмотрено право арендатора и обязанность арендодателя заключать договор аренды на новый срок без проведения процедуры торгов, если такому заключению предшествовало неоднократное заключение договоров аренды без проведения указанной процедуры [55].

Безусловно, суды в каждом конкретном случае, исходя из рассмотрения и оценки фактических обстоятельств дела, принимают соответствующие решение, тем самым минимизирую конфликт судебных актов. Однако, подобные ситуации, можно избежать путем урегулирования нормативно-правой составляющей, что отчасти способствует устранению двусмысленного толкования и применения судами норм законодательства в разных случаях.

В-третьих, не менее интересна для рассмотрения судебная практика заключения без проведения торгов договора купли-продажи продажи государственного имущества, закрепленного на праве хозяйственного

ведения и оперативного управления за предприятиями и учреждениями госсектора соответственно.

Из анализа указанной судебной практики по рассматриваемому вопросу важно отметить следующее:

– в постановлении Арбитражного суда Московского округа по делу № А40-178767/16 от 13.10.2017 суд определил, что унитарное госпредприятие субъекта РФ не обязано проводить торги при реализации закрепленного за ним государственного имущества [51];

– в постановлении ФАС Поволжского округа от 12.09.2011 (дело № А55-25431/2010) отмечено, что для предприятия унитарной формы, которое производит продажу имущества, переданного ему в хозяйственное ведение, проведение торгов не является требованием законодательства [52];

– определение Верховного Суда РФ от 28.10.2024 № 305-ЭС24-18109 по делу № А40-180501/2023 подтверждает, что действующее законодательство не требует обязательного проведения торгов для продажи движимого имущества, находящегося у автономного учреждения в оперативном управлении [41].

Приводя указанные судебные акты, следует отметить имеющиеся разъяснения ФАС России, которыми также подтверждается вышеуказанная правовая позиция (от 29.12.2021 № ГМ/112800/21) [49]. В данном письме подчеркивается, что:

– сделки в отношении имущества, которое принадлежит унитарному предприятию или учреждению на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, могут быть осуществлены с согласия собственника без проведения торгов, однако это может привести к нарушению статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции);

– последовательная передача государственного имущества в хозяйственное ведение или оперативное управление, а также последующее его отчуждение без торгов могут быть расценены как обход конкурентных

процедур, даже если не наблюдаются явные признаки нарушения законодательства о приватизации. Это может привести к нарушению статей 15 и 16 Закона о защите конкуренции [24].

В связи с этим, даже несмотря на то, что такие сделки осуществляются в рамках правового поля, сложилась следующая судебная практика, которая учитывает при совершении сделок с имуществом предприятий (учреждений), обстоятельства при которых она совершена.

Например, в Определении Верховного Суда РФ от 05.03.2018 г. № 305-ЭС18-1406 (дело № А41-81773/2016) было удовлетворено требование о признании сделки недействительной, поскольку ее целью было продажа публичного имущества без проведения торгов, что противоречит законодательству. В этом деле суд отметил, что оспариваемые объекты были переданы предприятию на праве хозяйственного ведения, но фактически оно не обладало ими и не использовало в своей деятельности. Кроме того, был зафиксирован короткий период между передачей имущества и его продажей. В результате такая сделка была признана недействительной (ничтожной) из-за признаков притворности [36].

Сходное решение было принято в Определении Верховного Суда РФ № 308-ЭС21-2086 от 27.01.2023 (дело № А32-49369/2019), где было установлено, что действия по передаче транспортных средств в хозяйственное ведение и их дальнейшая продажа представляют собой единую сделку по отчуждению публичного имущества с обходом установленных обязательных правил [39].

Очевидно, в некоторых случаях передача, либо иными словами закрепление государственного имущества за предприятиями (учреждениями) с последующим его отчуждением третьим лицам, может рассматриваться как способ избежать выполнения требований приватизационного законодательства. Решить эту проблему можно отчасти при условии, что передача государственного имущества в хозяйственное ведение будет связана с необходимостью его использования в рамках деятельности

госорганизаций, для которой данное предприятие (учреждение) было создано, и не будет выходить за эти рамки.

Результаты анализа судебной практики по вопросам распоряжения госсобственностью показывают, что суды могут принимать решения, отличные друг от друга в схожих делах, что объясняется рядом факторов.

Прежде всего, каждое дело имеет свои уникальные характеристики, включая различия в фактических обстоятельствах, представленных доказательствах или правовых аргументах сторон. Судьи могут по-разному трактовать нормы права, исходя из конкретных обстоятельств рассматриваемого дела.

Кроме того, суды могут принимать во внимание изменения в законодательстве, правоприменительной практике или общественном мнении, что также оказывает влияние на принимаемые решения. Также стоит отметить, что суды разных инстанций или юрисдикций могут использовать различные подходы к решению схожих вопросов, что в свою очередь приводит к различиям в судебной практике.

Такое разнообразие в судебных решениях подчеркивает важность правовой определенности и законодательного устранения обстоятельств, порождающих принимать подобные акты судами.

Подводя итоги, следует заключить, что существующее правовое поле предполагает множество способов осуществления правомочий собственника государственного имущества. Нормативно-правовая база регулирования порядков реализации полномочий собственника государственного имущества состоит из обширного количества актов, регламентирующих отдельные сферы предмета исследования. Наблюдается явное разделение полномочий по реализации прав собственника федерального имущества между несколькими органами, которые исполняют аналогичный функционал. Такое дублирование функций ведет к усложнению реализации единообразных полномочий собственника ввиду ведомственных различий и недостаточной ясности в распределении обязанностей, что в свою очередь, затрудняет

эффективное осуществление прав в отношении государственной собственности.

Отсутствие единой координации между актами и полномочиями собственника госимущества создает сложности в применении законодательства. Это препятствует унификации практического осуществления правомочий собственника. Вследствие чего, учитывая современные подходы, затрагивающие сферу владения, пользования и распоряжения государственной собственностью, и то значение, которое ей предопределено, все более очевидной становится потребность в усовершенствовании правового регулирования данного вопроса, а также систематизации действующих норм и необходимости их единства.

При этом, учитывая особенности государственной собственности, публично-правовые образования, в отличие от обычных граждан и организаций, участвуют в гражданских отношениях через деятельность государственных органов, выступая особым видом субъекта права, в некотором смысле «номинальным». То есть, как и другие владельцы, государство реализует свои права владения, пользования и распоряжения объектами государственного имущества через уполномоченные органы и организации.

По результатам рассмотрения механизмов осуществления прав публично-правового образования, и исходя из специфики государственной собственности, отмечается, что реализация правомочий владения и пользования Российской Федерацией или её субъектами практически не осуществляется напрямую. Эти права реализуются через соответствующие органы или передачу государственной собственности специальным субъектам (путем делегирования прав для непосредственной реализации их в ограниченном объёме), поскольку государственная собственность должна постоянно эксплуатироваться, в противном случае публичный собственник будет являться бездействующим в реализации фактического права государственной собственности.

Из анализа действующих порядков осуществления комплекса правомочий собственника государственного имущества выделяется, что право собственности публично-правовых образований осуществляется через закрепление имущества за предприятиями и учреждениями, либо посредством осуществления правомочий собственника специальными компетентными органами теми способами и в порядке, которые устанавливаются отдельным законодательством (приватизация, передача в аренду, а также иные сделки с госимуществом). В этом смысле и хозяйственное ведение, и оперативное управление выступают в роли средства осуществления права собственности.

Предприятия и учреждения, в свою очередь, реализуют предоставленные им права пользования, владения и распоряжения, в отношении публичного имущества так же своими действиями, но в отсутствие права самостоятельно совершать сделки по последнему из указанных правомочий в отношении государственного имущества. Кроме этого, их деятельность, основанная на государственной собственности, ограничивается также целями и видами, закрепленными в учредительных документах.

Посредством осуществления указанных прав достигается правовой результат, к которому стремился их обладатель, удовлетворяется его интерес за счет обеспечения реализации правомочий по владению, пользованию, распоряжению закрепленным за ним имуществом. И этот способ на сегодня является преобладающим в системе государственной собственности.

Иные способы самостоятельного осуществления компетентными органами правомочий собственника, реализуемые в рамках установленных порядков, производятся в отношении меньшего количества объектов госсобственности, но с большей вариативностью форм реализации права.

В то же время, по результатам рассмотрения в настоящей главе действующих способов и порядков при использовании, владении и распоряжении государственной собственностью в совокупности со

сложившейся судебной практикой в процессе правоприменения законодательных норм, регулирующих их (в частности, передачу госсобственности на иной уровень публичной собственности, передачу в пользование госимущества, а также отчуждение путем реализации государственного имущества организациями государственного сектора) выявлены определенные недостатки и пробелы.

В частности, существующая правовая неопределенность в указанных вопросах, допускает принятие судами решений по аналогичным (схожим) делам, отличающихся по смыслу и содержанию друг от друга. Решение такой проблемы и ее воздействия на судебную практику возможно посредством совершенствования законодательства и должного нормативно-правового регулирования.

## **Глава 3 Проблемы, недостатки и пути совершенствования системы правового регулирования государственной собственности**

### **3.1 Оценка состава и структуры объектов государственной собственности и сделок с ними**

Продолжая тему реализации правомочий собственника государственного имущества, рассмотренную в предыдущей главе, целесообразно обратиться к конкретным примерам, иллюстрирующим тот масштаб сделок и структуру государственной собственности, которая является предметом осуществления права государственной собственности, благодаря чему станет возможным дополнительно акцентировать актуальность и важность изучаемой темы для определения и обозначения существующих проблем.

Учитывая нормы Федерального закона «О предоставлении доступа к сведениям о функционировании государственных органов и муниципальных структур», государственные органы обязаны обеспечивать доступ к данным о своей работе, исходя из принципов прозрачности, доступности и точности предоставляемых сведений [30].

В этой связи, для анализа текущей практики рассмотрим статистические и отчётные данные, предоставленные официальным источником - сайтом Росимущества [47].

Указанные сведения помогут оценить объемы совершаемых сделок с государственной собственностью, а также состав и структуру государственных активов, задействованных в процессе реализации правомочий собственника в отношении государственного имущества.

По данным Росимущества, по состоянию на первое полугодие 2024 года, число объектов недвижимого имущества федеральной казны, зарегистрированных в реестре федерального имущества, достигло 542 315 единиц. Общее же количество недвижимых объектов, принадлежащих

Российской Федерации (за исключением земель), по которым была оформлена регистрация права собственности на эту отчетную дату, составило 745 763 единицы, учитывая имущество, находящееся в ведении федеральных учреждений и предприятий.

Реализуя такой способ распоряжения, как передача госсобственности на иной уровень публичной собственности, Росимущество передало в 2023 году - 3 897 объектов недвижимости.

По направлению приватизации государственной собственности в 2023 году Росимуществом произведено отчуждение 1097 объектов имущества государственной казны Российской Федерации, включая земельные участки. Поступления средств от продажи имущества государственной казны составили – 1,7 млрд. рублей.

Кроме этого, Росимущество в рамках реализации полномочия собственника государственного имущества в 2023 году распорядилось вовлечь в хозяйственный оборот:

– 4373 объекта казны (из них: 709 объектов – предоставлено в аренду, 3 664 объекта – передано в безвозмездное пользование). В целом доход от такой формы владения публичной собственностью в указанном году составил 4 млрд. руб.;

– 5 894 объекта казны закреплено за правообладателями - государственными учреждениями и предприятиями.

Сводная информация вышеуказанным процессам и составу федеральной собственности за 2023 год представлена в Таблице 1 настоящей работы.

Таблица 1 – Отчетно-статистическая информация по составу федеральной собственности и реализации Росимуществом правомочий собственника

Наименование показателя	Значение
Количество объектов федеральной недвижимости государственной казны, которые учтены в реестре федерального имущества, ед.	526 024
Количество объектов федеральной недвижимости (без учета земельных участков), в отношении которых зарегистрировано право собственности Российской Федерации, ед.	726 511
Количество объектов недвижимого имущества, переданных из федеральной собственности в собственность субъектов Российской Федерации и в муниципальную собственность в отчетном году, ед.	3897
Количество приватизированных объектов иного федерального имущества, ед.	1097
Объём доходов от приватизации имущества государственной казны, млрд. руб.	1,7
Количество переданного в пользование государственного имущества в отчетном году, ед.	4 373
Объём доходов от аренды государственного имущества, млрд. руб.	4
Количество объектов федеральной собственности, закрепленных за правообладателями (государственными учреждениями) в отчетном году, ед.	5 894

Рассматривая вопрос совершения сделок с государственной собственностью и состав объектов, которые могут выступить в качестве их предмета, нельзя обойти вниманием региональный уровень собственников. В настоящее время Российская Федерация состоит из 89 субъектов, каждый из которых является самостоятельным собственником и представлен соответствующими органами власти, действующими от их имени. Эти субъекты обладают также значительной долей государственного имущества, находящегося в их распоряжении.

Для примера рассмотрим деятельность Комитета имущественных отношений Санкт-Петербурга [45], как одного из крупных региональных собственников государственного имущества. Для объективности рассмотрения процессов владения и распоряжения собственностью, приведем их в том же охвате, как и в случае с Росимуществом.

Сводная информация за 2023 год по вышеуказанным процессам и составу собственности, находящейся в распоряжения города Санкт-Петербург, приведена в Таблице 2 настоящей работы.

Таблица 2 – Отчетно-статистическая информация по количеству и составу собственности, находящейся в распоряжении города Санкт-Петербурга, и реализации Комитетом имущественных отношений Санкт-Петербурга правомочий собственника

Наименование показателя	Значение
Количество объектов недвижимости в реестре регионального имущества Санкт-Петербурга, ед.	213 962
Количество объектов государственного имущества, переданных в пользование, в отчетном году, ед.	650
Количество объектов, согласованным государственным учреждениям, для передачи в пользование третьим лицам, ед.	247
Количество закрепленных объектов федеральной собственности за правообладателями в отчетном году, ед.	360
Количество объектов недвижимости, по которым реализована передача в собственность РФ и муниципального уровня, в отчетном году, ед.	25
Количество приватизированных объектов государственного имущества, ед.	407
Доходы от аренды имущества, млрд. руб.	3,53
Доход от приватизации государственного имущества, млрд. руб.	6,18

Проведенный анализ позволяет сделать выводы о значительных объемах сделок с государственным имуществом, что подчеркивает масштаб и множественность процессов при реализации прав собственника государственного имущества. Данные органов власти федерального и регионального уровня свидетельствуют о большом количестве объектов владения и распоряжения государственного имущества, а также о значительном числе сделок по передаче прав на государственное имущество, таких как приватизация, передача на иной уровень собственности и аренда. Этот факт подтверждает необходимость тщательного контроля над процессом распоряжения госимуществом и разработки эффективных механизмов обеспечения прозрачности и открытости в данной сфере.

Показатели поступлений от приватизации и аренды объектов государственной собственности указывают на важность экономического аспекта использования государственного имущества.

Таким образом, представленная информация демонстрирует практическое значение исследуемой темы и необходимость дальнейшего анализа правовых аспектов использования и распоряжения государственным имуществом для совершенствования законодательства и повышения качества решений, принимаемых в соответствии с ним.

### **3.2 Проблемы в системе правового регулирования порядка владения, пользования и распоряжения государственной собственностью**

Развивая тему настоящего исследования, неизбежно возникает необходимость проведения анализа действующей системы законов и нормативных актов, регулирующих спектр вопросов, касающихся реализации правомочий собственника в отношении государственного имущества.

Поэтому важно выявить и обозначить ключевые пробелы и недостатки, в том числе такие как отсутствие ясности, противоречия и неполноценность правового регулирования.

Как уже упоминалось, эти факторы затрудняют качественное и эффективное использование и распоряжение госимуществом, а их анализ позволит предложить меры для усовершенствования законодательства и оптимизации процессов, возникающих в отношениях с государственной собственностью, в аспекте нормативного регулирования.

Следуя вышеуказанному, рассмотрены и проанализированы некоторые нормативно-правовые акты в сфере исследования, по результатам чего определены проблемные вопросы. Их можно разделить условно на две группы: это концептуальные проблемы и проблемы, связанные с реализацией

конкретных форм владения, пользования и распоряжения государственной собственностью и регулирующих их правовых актов.

По первой группе проблем следует отметить следующее.

Одним из ключевых недостатков действующего законодательства является его фрагментарность, что осложняет реализацию процесса принятия собственниками решений. В настоящее время наблюдается проблема отсутствия единого правового регулирования в сфере государственного имущества, владения, пользования и распоряжения им, как основных функций реализации полномочий собственника.

Для целей правоприменения отсутствие единого нормативного акта, определяющего актуальные вопросы института государственной собственности, осуществление прав собственника в отношении неё, создает неудобства и не обеспечивает единого подхода. Рассмотрение конкретного вопроса в этой области требует анализа множества правовых актов. Кроме того, внесение изменений в один из нормативных актов зачастую влечет за собой необходимость корректировки других законов, что увеличивает нагрузку на юридические структуры органов-собственников.

Между тем, для публичных собственников весьма важно определить и систематизировать такие особенности как: учет вверенного имущества (реестр публичного имущества во взаимосвязи с бюджетным учетом); вопросы распоряжения государственным имуществом (относительно содержания на балансе, использования, приватизации, особенностей списания и другое); выделение имущества с наличием специального правового режима и особенностей его участия в структуре отношений по использованию и распоряжению государственной собственностью; вопросы перераспределения государственного имущества, которые должны разрешаться по согласованию с собственником [9].

В связи с чем, остро выделяется проблема недостаточности комплексного кодифицированного правового регулирования вопросов,

касающихся государственной собственности и осуществления прав собственника в отношении нее.

Отечественные исследователи неоднократно предлагали введение единого федерального закона, закрепляющего отдельным актом институт государственной собственности, механизмы и принципы владения и распоряжения им, как действенный способ решения настоящей проблемы. Так, Т.В. Игнатова и Т.В. Мартыненко в своей работе подтверждают вышесказанное и указывают на необходимость разработки такого акта. «Почти во всех субъектах федерации приняты законы, регулирующие отношения, возникающие в процессе распоряжения объектами государственной собственности». В то время как на федеральном уровне такого правового акта не существует [56].

Также стоит отметить сложности, вызванные множеством субъектов, реализующих функции собственника государственного имущества. Эти трудности обусловлены недостатками в нормативно-правовом регулировании, что приводит к размытию границ полномочий различных органов власти, неопределенности в их функциях и дублированию задач. Преодоление данной проблемы возможно лишь путем установления четких правил взаимодействия между государственными органами.

По анализу права иных стран, в аналогичной сфере имеются принятые на федеральном уровне акты. Например, в Соединённых Штатах Америки еще в 1949 году был принят Закон о федеральной собственности США (Federal Property and Administrative Services Act of 1949), который регулирует госсобственность, распоряжение, использование и утилизацию федеральной собственности, находящейся в ведении правительства Соединенных Штатов. Принятие закона позволило рационализировать процессы приобретения, хранения, утилизации, аренды, определить политику использования, передачи и отчуждения федеральных активов, чтобы обеспечить более эффективное и экономичное использование государственных ресурсов [63]. Кроме этого, была разработана и принята Система федеральных правил в

отношении госимущества, предназначенная для использования должностными лицами Администрации общих служб (GSA) [65]. Эта система регулирует государственное имущество и включает в себя разработку правил, стратегий и процедур, а также делегирование полномочий, касающихся госимущества и других программ и видов деятельности, находящихся в ведении GSA [64].

Разрозненность и несистематизированность законодательства в сфере государственного имущества представляет собой серьезную проблему, препятствующую эффективному принятию решений в отношениях, связанных с государственной собственностью. Отсутствие единого нормативного акта в этой сфере затрудняет правоприменение, создавая необходимость обращения к многочисленным источникам права.

В этой связи, необходимость реформирования правового регулирования государственной собственности и реализации прав в отношении нее очевидна. Создание единого нормативного акта, который бы систематизировал существующие нормы и устранил пробелы в законодательстве, представляется ключевым направлением для улучшения ситуации. Это позволило бы повысить эффективность использования и распоряжения госимуществом и избежать дублирования компетенций между государственными органами.

Кроме проблемы массивной законодательной базы и отсутствия единого акта, регламентирующего рассматриваемую область, стоит отметить пробелы в законодательстве в отдельных способах, регулирующих порядок использования, владения и распоряжения государственным имуществом.

Во-первых, это касается Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества», а именно, регламентирующего указанным актом новым способом приватизации госимущества - продажа по минимально допустимой цене [23].

Этот вариант приватизации государственного имущества вступил в действие с 01.07.2024 года. Применение его происходит в том случае, если не

состоялась продажа имущества предыдущим способом - посредством публичного предложения.

В статье 24 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» (часть 10) определено ограничение, не допускающее направление предложений о цене госимущества, в котором стоимостное выражение данного предложения на момент его подачи будет равно наибольшей цене или меньше такой цены, содержащейся в предложениях, поступивших от иных претендентов.

В таких условиях на практике данное ограничение по процедуре торгов по минимально допустимой цене может быть применено в корыстных целях, что делает этот метод не таким эффективным, как предполагал законодатель, в связи со следующим.

При данной форме торгов претенденты вместе с заявкой могут сразу подавать ценовые предложения, минуя внесение задатка и предварительный допуск к участию в процедуре торгов. Участники имеют доступ к ценовым предложениям друг друга и могут подавать новые предложения, однако исключительно с ценой, превышающей текущее предложение. То есть законодатель установил запрет на подачу ценового предложения меньшего или равного текущей цене. Вопрос о допуске участников к торгам и подведении итогов торгов рассматривается по окончании срока приема заявок и соответствующих ценовых предложений. Победителем становится участник, предложивший наивысшую цену.

Суть неэффективности и недостатка правового регулирования такого способ приватизации состоит в следующем.

- первый участник подает ценовое предложение, незначительно превышающее начальную цену, обеспечив предложение задатком;
- затем второй участник делает завышенное ценовое предложение, значительно превосходящее предыдущее. Задаток при этом не вносится;
- остальные участники, учитывая установленный запрет, лишаются возможности подать разумные ценовые предложения;

– по истечении срока подачи заявок второй участник не допускается к торгам вследствие невнесения задатка, и договор заключается с первым участником по минимальной цене.

Таким образом, процедура торгов теряет свою значимость, поскольку второй участник, подавая нереалистичное ценовое предложение, блокирует другие предложения и обеспечивает победу первого участника по минимальной цене. При этом негативные последствия для второго участника отсутствуют, так как он не несет финансовых рисков, связанных с внесением задатка и возможными штрафными санкциями (пункт 14 статьи 24 Закона о приватизации).

Это подчеркивает необходимость пересмотра правовой регламентации и механизмов проведения торгов данным способом для обеспечения честной конкуренции и повышения их значимости.

Во-вторых, в вопросах распоряжения государственным имуществом, переданным на праве оперативного управления государственным учреждениям, а также унитарным государственным предприятиям субъектов РФ на праве хозяйственного ведения, полагается наличие пробела в законодательстве, касающегося определения способа распоряжения имуществом в части проведения торгов или без них.

Исходя из общих принципов, определенных законом о защите конкуренции установлен, запрет на ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных осуществляющих функции указанных органов или организаций [12].

Обязательность проведения торгов в отношении государственного имущества установлена законом «О приватизации государственного и муниципального имущества». Вместе с тем, из сферы правового регулирования данного закона выведено имущество, которое закреплено на праве хозяйственного ведения или оперативного управления за государственными унитарными предприятиями и учреждениями. Тем самым,

законодатель распространил отношения, которые регулируются законом о приватизации на имущество, находящееся в казне публичного собственника [23].

При этом, частью 3 статьи 17 Закона о защите конкуренции определяется, что государственное имущество, которое принадлежит на праве хозяйственного ведения, либо оперативного управления государственным унитарным предприятиям, подлежит передаче в порядке, предусмотренном частью 1 указанной статьи, то есть в порядке проведения конкурсов или аукционов, предусматривающих заключением договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, иных документов, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования. Таким образом, в Законе о защите конкуренции говорится о заключении договоров, предусматривающих переход только прав пользования и владения, а не распоряжения.

При этом на федеральном уровне Постановлением Правительства РФ от 03.12.2004 № 739 «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия» [19] в отношении сделок, предусматривающих переход прав собственности (владения, пользования, распоряжения) регулируется только совершение таких сделок с имуществом федеральных государственных унитарных предприятий. По ним установлена необходимость проведения торгов в порядке, предусмотренном правилами проведения конкурсов и аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, иных договоров, предусматривающих переход прав в отношении государственного или муниципального имущества, утвержденными приказом ФАС России от 21.03.2023 № 147/23 (далее – Правила) [20].

Однако отдельного порядка отчуждения имущества, закрепленного за иными государственными учреждениями, на федеральном уровне не

установлено, о чем отмечает Федеральная антимонопольная служба в письме от 29.12.2021 № ГМ/112800/21 [49].

На сегодня из буквального прочтения Закона о защите конкуренции и из анализа судебной практики следует вывод об отсутствии обязательного требования о проведении торгов при продаже имущества государственным учреждением.

Такая позиция, в том числе подтверждается антимонопольным органом, разъясняющим, что в настоящее время обязанность проведения торгов по отчуждению имущества, принадлежащего государственным учреждениям, законодательством Российской Федерации не предусмотрена [46], а также судебной практикой (Определение Верховного Суда РФ от 28.10.2024 № 305-ЭС24-18109 [42]) из которой следует, что действующее законодательство не предусматривает для продажи имущества, закрепленного за учреждением на праве оперативного управления, обязательного проведения регламентированных процедур (торгов). Учреждение вправе самостоятельно определить способ реализации такого имущества, в том числе без проведения аукциона, в связи с чем, актами, регулирующими продажу имущества учреждения, являются внутренние документы (положения) данной организации.

При этом, антимонопольным органом по отношению, регулирующим данным вопрос, даются всего лишь рекомендации по совершению таких сделок посредством проведения торгов. Тем самым, обязательство, которое, учитывая принципы, установленные законодательством о защите конкуренции, должно быть закреплено в правовой форме, всего лишь транслируется в рекомендации и позволяет осуществлять реализацию имущества в обход законодательства о приватизации.

Таким образом, вопросы распоряжения государственным имуществом, находящимся в оперативном управлении или хозяйственном ведении, остаются недостаточно урегулированными из-за отсутствия четкого механизма определения способа распоряжения таким имуществом при его

продаже. Такая ситуация приводит к возможному нарушению принципов конкуренции и способствует созданию условий для произвольного выбора способов реализации имущества, что может снижать экономическую эффективность и создавать риски злоупотреблений. Указанные обстоятельства определяют необходимость разработки более детальных и однозначных правовых норм для обеспечения справедливости и прозрачности реализации государственной собственности, закрепленной за организациями данного типа.

В-третьих, затрагивая сферу использования и передачи государственного имущества, закрепленного на праве оперативного управления, имеется законодательная неопределенность относительно случаев, при которых такое имущество может передаваться в аренду третьим лицам.

Само по себе наличие в государственной собственности имущества продиктовано в первую очередь публичными интересами. Государство должно владеть только теми видами имущества, которые способствуют решению стоящих перед ним публичных задач.

Такая позиция находит свое отражение в действующих нормативно-правовых актах. В частности, Законом об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации закреплена концепция публичного назначения государственной собственности - а именно определено, что в собственности субъекта Российской Федерации может находиться только то имущество, которое необходимо для осуществления полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам ведения регионов, их совместного ведения, а также совместного ведения субъектов РФ и Российской Федерации, обеспечения деятельности органов государственной власти субъектов РФ, государственных гражданских служащих субъекта РФ, работников государственных унитарных предприятий субъектов РФ и работников

региональных государственных учреждений; реализации полномочий, право осуществления которых предоставлено федеральными законами [38].

Постановлением Конституционного Суда РФ от 30.06.2006 № 8-П признано, что государственное имущество может использоваться исключительно для осуществления публичных полномочий [50].

Между тем, Законом о защите конкуренции определены отдельные случаи, при которых возможна передача в аренду государственного имущества, закрепленного за:

- образовательными организациями в целях передачи такого имущества медицинским организациям для охраны здоровья обучающихся и работников организации, организациям общественного питания для создания необходимых условий для организации питания обучающихся и работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, а также физкультурно-спортивным организациям для создания условий для занятия обучающимися физической культурой и спортом;

- учреждениями культуры организациям общественного питания в целях создания необходимых условий для организации питания посетителей и работников государственных организаций культуры, а также юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим розничную торговлю сувенирной, издательской и аудиовизуальной продукцией;

- учреждениями уголовно-исполнительной системы при соблюдении условий согласно ч. 3.4 ст. 17.1 Закона о защите конкуренции.

При этом, в системе государственных учреждений функционируют также иные отраслевые учреждения (учреждения спорта, здравоохранения, туризма и тому прочее), возможность передачи имущества которых в аренду прямо не урегулирована на законодательном уровне.

В то же время, согласно пункту 1 статьи 296 Гражданского кодекса РФ учреждение, за которым имущество закреплено на праве оперативного управления, владеет, пользуется, распоряжается этим имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей

деятельности, заданиями собственника данного имущества и назначением этого имущества.

Постановлением Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 № 21 определены случаи возможного распоряжения соответствующим имуществом путем его передачи в арендное пользование с согласия собственника. К таким случаям относится передача имущества в аренду в следующих целях [16]:

– обеспечения более эффективной организации основной деятельности учреждения, для которой оно создано (в частности, обслуживания его работников и (или) посетителей);

– рационального использования такого имущества.

Безусловно, сделки подобного рода должны совершаться в пределах специальной правоспособности учреждений, установленных гражданским законодательством, в части того, что учреждение должно иметь и осуществлять гражданские права, соответствующие целям деятельности, предусмотренным в его учредительном документе, и нести связанные с этой деятельностью обязанности.

Однако, в настоящее время в законодательстве отсутствуют определение понятий и правовой регламентации тех случаев, при которых возможна передача имущества для обеспечения более эффективной деятельности учреждений и рационального использования имущества, а также случаев запрета передачи.

Данное обстоятельство порождает принимать учреждениями и органами-собственниками государственного имущества решения о согласовании сделок по аренде в отношении объектов, закрепленных за учреждениями, по своему усмотрению, трактуя каждый случай индивидуально.

Из-за такой правовой неопределенности возникает необходимость в установлении ясных критериев и ограничений для таких сделок. Это позволит избежать действий по передаче в аренду, принимаемых

субъективно, и обеспечит соблюдение принципа рационального и эффективного использования государственного имущества.

В четвертых, на федеральном уровне отсутствует нормативный правовой акт, регламентирующий методологию оценки потребности учреждений в государственном имуществе в целях принятия решений по наиболее эффективному его перезакреплению между учреждениями одного уровня, то есть закрепления имуществом за иным учреждением с одновременным правомерным изъятием у другого. Принятие решений не сопровождается проработкой вопроса по определению учреждений, имеющих наибольшую потребность в дальнейшем использовании имущества. Это касается тех случаях, когда некоторые учреждения имеют на балансе излишнее, либо неиспользуемое имущество и планируют отказаться от прав на такое имущество в пользу иных организаций.

Например, порядок распоряжения федеральным имуществом, в том числе по вопросам перезакрепления имущества, на уровне Росимущества определен только в письме от 31.01.2020 № ВЯ-08/2882. Согласно данному письму к числу необходимых документов для принятия решения о закреплении (правомерном изъятии) государственного имущества предоставляются соответствующие письменные согласия (отказы от права) организаций на закрепление (правомерное изъятие) имущества [21].

Учитывая нормы гражданского законодательства, установленные статьями 236, 299 ГК РФ, при наличии указанных документов оснований для непринятия решений по закреплению и изъятию имущества органами-собственниками, не усматривается.

Кроме этого, закрепление и передача государственного имущества хозяйствующим субъектам на праве хозяйственного ведения или оперативного управления не является государственной или муниципальной преференцией (ч. 4 ст. 19 Закона о защите конкуренции).

В большинстве случаев решения публичных собственников принимаются исходя из предоставляемых согласий и отказов принимающей

и передающей стороны. Такое распоряжение государственной собственностью не соответствует принципу эффективного использования и реализации права государственной собственности и осуществляется без соответствующей регламентации и методологии оценки потребности иных учреждений в имуществе.

Таким образом, действующий подход к распоряжению государственной собственностью происходит без должной регламентации и методологической основы для оценки потребностей учреждений в имуществе. Это приводит к субъективизму в принятии решений и снижению общей эффективности распоряжения государственными ресурсами. Для исправления ситуации необходимы разработка и внедрение четких методик и стандартов, обеспечивающих объективную оценку и распределение имущества в зависимости от реальных нужд учреждений.

В-пятых, в продолжение темы наличия противоречий в судебной практике по некоторым вопросам, связанным с использованием и распоряжением государственной собственностью, приведённой в главе 2 настоящей работы, можно выделить также следующую проблему.

В действующем правовом поле законодательства, регулирующего порядок и основания передачи имущества из собственности федерального уровня на иной уровень публичной собственности, имеется неопределенность, вследствие которой допускается возможность передачи объектов федеральной собственности в собственность муниципалитетов в одностороннем порядке без согласия на это администраций муниципальных образований и не принимая во внимание способность нести бремя содержания спорных объектов.

Запрет на осуществление подобной передачи при отсутствии согласия на это муниципальными органами нормативно не урегулирован.

Так, из буквального толкования закона, при наличии установленных оснований для передачи государственного имущества на другой уровень

публичной собственности, в отношении такого имущества надлежит осуществить процедуры перераспределения его в иную собственность.

Для этого, государственные органы, выступающие от лица передающей стороны, обязаны передать, а органы местного самоуправления, являющиеся принимающей стороной, обязаны осуществить принятие передаваемого им имущества согласно указанным в законе решениям и в соответствии с приёмо-передаточным актом.

В случае, не подписания и (или) не представления муниципальным органом государственному органу в обусловленный срок передаточного акта, производится его утверждение в одностороннем порядке уполномоченным органом [10].

Тем самым, данные нормы закона накладывают безусловную необходимость такой передачи. В связи с чем, в отдельных случаях стала формироваться судебная практика, допускающая одностороннюю передачу федеральными органами своей собственности на муниципальный уровень, в результате чего органы местного самоуправления обращаются с жалобами в вышестоящие судебные инстанции об ином толковании указанных законоположений.

Таким образом, текущее законодательство создает предпосылки для односторонних передач федерального имущества в муниципальную собственность. Это ведет к возникновению судебных споров и конфликтов, подчеркивая необходимость внесения изменений в законодательство для устранения указанных пробелов и обеспечения более сбалансированной и согласованной системы перераспределения государственной собственности.

В-шестых, также, исходя из неоднозначно складывающейся судебной практики по вопросам, связанной с перезаключением договоров аренды государственного имущества без проведения торгов в соответствии с ч. 9 ст. 17.1 Закона о защите конкуренции, приведённой в главе 2 настоящей работы, можно отметить следующую проблему.

В настоящее время данные положения закона не содержат ограничений, касающихся того, сколько раз публичный собственник может перезаключать договор аренды государственного имущества с арендаторами без проведения торгов.

В связи с чем, отсутствие данного пробела в законодательства позволяет некоторым органам власти, производить неоднократное переоформление договорных отношений на новый срок с одними и теми же лицами по истечению сроков предыдущей аренды.

Как уже отмечалось, такая практика поддерживается Федеральной антимонопольной службой и некоторыми судебными решениями. Вместе с этим, имеется и противоречивая практика судов (подраздел 2.4 настоящей работы).

Неопределенность в данном вопросе препятствует полноценному и рациональному использованию государственного имущества, хотя прямо не ограничивает полномочия органов власти по принятию самостоятельных решений о продлении договоров в каждой конкретной ситуации.

Несмотря на поддержку данной практики отдельными судами и антимонопольным органом, сохраняющаяся неопределённость негативно сказывается на рациональном использовании государственного имущества. В этой связи, требуется внесение изменений в законодательство, устанавливающих конкретные ограничения на количество перезаключений договоров аренды без торгов, чтобы обеспечить справедливую и прозрачную систему распределения государственных ресурсов.

### **3.3 Пробелы в правовом регулировании порядка образования государственной собственностью**

Продолжая тематику выявления проблем в системе государственной собственности, стоит выделить следующее.

По результатам анализа законодательства выявлена правовая неурегулированность таких способов образования государственной собственности как национализация и обращение выморочного имущества в порядке наследования в собственность РФ и ее субъектов.

А именно, как уже указано ранее, правовое поле на сегодняшний день не предусматривает отдельных нормативных актов либо специальных порядков, детально регламентирующих указанные процедуры.

Что касается наследования выморочного имущества, то хотя прямого регулирования этой процедуры пока не существует, Гражданский кодекс Российской Федерации (статья 1151) всё-таки устанавливает основные положения относительно перехода такого имущества государству. Согласно данной статье, именно отдельно принимаемым законом должен определяться конкретный порядок наследования и учёта выморочного имущества, которое поступает в государственную собственность согласно правилам наследования по закону.

На практике, учитывая факт отсутствия упомянутого федерального закона, Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации от 29 мая 2012 года № 9 уточняет подход судов к рассмотрению дел о наследстве подобного типа. По смыслу указанного постановления, до момента утверждения специального законодательства суды рассматривают дела о наследовании выморочного имущества от имени Российской Федерации через органы распоряжения федеральной собственностью - Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество), представляемое его территориальными подразделениями. В отношении такого имущества, распоряжение государственным имуществом после поступления в госсобственность осуществляется по общим нормам гражданского законодательства и руководствуясь общими положениями, касающимися реализации полномочий собственника государственного имущества.

Аналогичная ситуация наблюдается и в отношении другого механизма возникновения государственной собственности - национализации имущества. Статья 235 Гражданского кодекса РФ закрепляет положение, согласно которому обращение частного имущества в госсобственность возможно исключительно на основе специального закона. Поскольку такой закон отсутствует (не принят до настоящего времени) правовой регламентации реализации данного способа на сегодня не имеется.

Ранее были предприняты усилия по устранению существующей неопределённости. Например, предлагался проект Федерального закона № 692092-7 «Об основах национализации в Российской Федерации». Данный документ содержал предложения по механизмам компенсации владельцам отчуждаемого имущества, гарантиям защиты интересов частных собственников и условиям проведения самой процедуры национализации. Тем не менее указанный законопроект впоследствии был отклонён Государственной думой Российской Федерации и не получил юридической силы.

Таким образом, мы видим, что отсутствие чётких процедур, порядков и нормативных актов, специально посвящённых вопросам национализации и наследованию выморочного имущества, вынуждает использовать другие правовые инструменты и судебные прецеденты. Это создаёт ситуацию, когда государство фактически прибегает к косвенным методам юридического обеспечения указанных процессов, что противоречит основным юридическим принципам и порождает риски правовой неопределённости.

### **3.4 Предложения и меры по совершенствованию законодательства по выявленным проблемам в системе государственной собственности**

Одним из ключевых шагов к решению выявленных в предыдущем разделе проблем в правовой регламентации отношений, связанных с

реализацией правомочий собственника государственным имуществом, и способов образования государственной собственности станет создание (разработка) и внедрение соответствующих нормативных актов, направленных на устранение существующих недостатков и пробелов.

Как уже известно, эффективное осуществление права государственной собственности отчасти необходимо для полноценного выполнения государством своих функций, в основу которого ложится качественная система, регулирующая эту сферу.

С этой целью, учитывая множественную базу узкоспециализированных нормативных актов и их разрозненность, необходимо разработать и принять на законодательном уровне единый кодифицированный акт, содержащий и регулирующий весь комплекс вопросов в отношении государственной собственности и отношений, возникающих при осуществлении права собственности в отношении нее. Принятие данного акта необходимо для обеспечения полного, обобщенного и системного регулирования данной группы общественных отношений. Также, необходимо совершенствовать имеющиеся нормативно-правовые акты для устранения коллизий и пробелов в действующем законодательстве.

Кроме этого, учитывая многочисленное количество органов, осуществляющих функции собственника в отношении государственного имущества, указанным актом также следует конкретизировать роли каждого органа и сферу его компетенций во избежание дублирования полномочий и неопределенности. Внедрить системный подход, который позволит объединить усилия различных ведомств и обеспечить прозрачное и ответственное использование и распоряжение государственными ресурсами.

Таким образом, системный подход и создание качественной законодательной базы станут основой для повышения эффективности использования и распоряжения государственной собственностью, выполнения функций и реализации правомочий государственных собственников с учетом должного нормативного регулирования.

Касательно совершенствования законодательстве в отдельных сферах использования и распоряжения государственным имуществом, основываясь на выявленных проблемах необходимо следующее.

Во-первых, учитывая недостаток нового способа приватизации государственного имущества в форме торгов - продажа по минимально допустимой цене, необходимо разработать нормативный акт о внесении изменений в статью 24 Закона о приватизации государственного и муниципального имущества, исключающий запрет подачи участниками торгов ценовых предложений независимо от цены, поданных другими участниками.

В таком случае, недобросовестные участники торгов не смогут неадекватно завышать ценовые предложения, ограничивая подачу адекватных (конкурентных) предложений иными участниками. Данная мера устранит возможность продажи государственного имущества по минимально допустимой цене в прямом смысле, ограничиваясь одним ценовым предложением.

Внедрение данной меры будет способствовать улучшению качества приватизационных процессов, повышению эффективности такого способа торгов при приватизации и соответственно увеличению доходов государственного бюджета.

Во-вторых, основываясь на наличии правовой неурегулированности в вопросе конкурентности при продаже государственного имущества, находящегося на праве оперативного управления за государственными учреждениям, и на праве хозяйственного ведения за региональными унитарными государственными предприятиями, необходимо нормативно закрепить обязанность в проведении торгов по реализации указанными организациями закрепленного за ними имущества.

Это позволит избежать действий со стороны органов власти и учреждений (предприятий) по уклонению от соблюдения требований

приватизационного законодательства, которое устанавливает обязательность проведения торгов при отчуждении публичного имущества.

Либо, чтобы предотвратить подобные действия и исключить формальное закрепление прав на имущество за учреждениями (предприятиями) с умыслом последующей его реализации в краткосрочной перспективе, необходимо нормативно закрепить, что при передаче государственного имущества таким организациям оно должно использоваться исключительно для осуществления их основной деятельности, в соответствии с целями их создания, то есть не предполагая реализацию данного имущества.

Таким образом, данная мера позволит обеспечить более прозрачное и справедливое распределение государственного имущества, а также повысит ответственность государственных учреждений за его использование.

В-третьих, относительно неопределённости случаев, при которых возможна передача государственного имущества, закреплённого на праве оперативного управления, в аренду третьим лицам.

Как ранее отмечалось, Постановление Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 № 21 установило возможность в некоторых ситуациях передавать имущество учреждений в аренду и определило случаи возможной передачи в аренду указанного имущества, а именно: для обеспечения более эффективной организации основной деятельности учреждения, для которой оно создано, либо рационального использования такого имущества.

При этом, до настоящего времени, в законодательстве отсутствуют определение указанных понятий и правовой регламентации тех случаев, при которых возможна (либо невозможна) передача имущества по указанным основаниям.

В этой связи, необходимо четкое установление данных формулировок и непосредственных ситуаций, при которых возможно оформление соответствующих арендных отношений. Данная мера позволит исключить практику принятия органами и учреждениями решений о заключении сделок

по аренде государственного имущества, закрепленного за учреждениями, по своему усмотрению, трактуя каждый случай индивидуально.

Определение конкретных аспектов, при которых возможно оформление договорных арендных отношений, является критически важным для исключения произвольного подхода со стороны субъектов права государственной собственности. Это позволит не только повысить правовую определенность, но и улучшить эффективность использования государственного имущества.

В-четвертых, учитывая, что сегодняшняя ситуация с принятием решений о закреплении собственниками государственного имущества в оперативное управление учреждений, характеризуется отсутствием какой-либо предварительной оценки по выявлению нуждающихся организаций в таком имуществе, назревает необходимость принятия методологии оценки потребности учреждений в государственном имуществе для того, чтобы такое решение собственников было обоснованным. Это касается случаев конкретного (индивидуального) закрепления объектов, за исключением случаев создания учреждений и наделения их соответствующим имуществом.

Очевидно, что такие решения собственников необходимо сопровождать проработкой вопроса по определению учреждений, имеющих наибольшую потребность в дальнейшем использовании имущества подобного рода (например, исходя из текущей обеспеченности имуществом, его состояния, выполняемых функций и количества сотрудников данных учреждений). Решение вопроса закрепления имущества никак не должно ограничиваться наличием только согласия и отказа принимающей и передающей стороны.

Такое регулирование позволит принимать решения о передаче имущества на основании реальных потребностей учреждений и будет соответствовать принципам эффективного использования государственной собственностью и обеспечит обоснованность решений собственников что, в

свою очередь, повысит качество и полноту реализуемых функций и предоставляемых услуг государственными организациями и оптимизирует использование государственного имущества.

В-пятых, в связи с тем, что в действующем правовом поле законодательства, регулирующего порядок и основания передачи имущества из собственности федерального уровня на иной уровень публичной собственности, имеется неопределенность, вследствие которой допускается возможность передачи объектов федеральной собственности в собственность муниципалитетов в одностороннем порядке без согласия на это администраций муниципальных образований и не принимая во внимание способность нести бремя содержания спорных объектов, необходимо внести изменения в часть 11 статьи 154 Федерального закона № 122-ФЗ [10], установив запрет на осуществление подобной передачи при отсутствии согласия на это муниципальными органами и объективной возможности содержать такое имущество.

Требуется разработать более строгие процедуры, определяющие порядок передачи имущества, находящегося в федеральной собственности, в ведение муниципальных образований (в частности, это могут быть действия по определению фактической заинтересованности в объекте, всестороннему установлению необходимости в такой передаче и финансовой возможности содержания органами местного самоуправления объектов). Эти положения устранили бы безусловную необходимость такой передачи и предотвратили бы возникновение противоречивой судебной практики, допускающей одностороннюю передачу федеральной собственности на муниципальный уровень в рамках разграничения полномочий. Внесение уточнений и доработка действующего порядка поможет создать более справедливый и эффективный механизм перераспределения государственной собственности, учитывающий интересы всех сторон и предотвращающий негативные последствия.

В-шестых, с учетом существующей правовой неопределенности относительно допустимого количества перезаключений договора аренды государственного имущества с арендатором, надлежаще исполнявшим свои обязательства, без проведения торгов на основе ч. 9 ст. 17.1 Закона о защите конкуренции, а также принимая во внимание неоднозначную судебную практику по этому вопросу, требуется уточнить указанную статью закона, установив четкое ограничение на однократное перезаключение договора.

Устранение этого пробела в законодательстве даст возможность органам власти предотвратить многократное продление договорных отношений с одними и теми же лицами по окончании срока предыдущей аренды, что будет способствовать более эффективному и рациональному использованию государственного имущества. Таким образом, исключения факторов, вызывающих правовую неопределенность, создаст более благоприятные условия для участия новых арендаторов и усилит конкуренцию при предоставлении в возмездное пользование объектов государственной собственности.

В-седьмых, в связи с имеющейся правовой неурегулированностью таких способов образования государственной собственности как национализация и наследование выморочного имущества, поступающего в собственность Российской Федерации, необходима разработка и принятие действенных порядков, конкретизирующих реализацию данных методов поступления объектов в госсобственность. Поскольку ранее разработанный законопроект, касающийся основ национализации имущества отклонен законодательным органом Российской Федерации, предлагается продолжить его доработку в существующих условиях.

Это позволит избежать использование косвенных правовых инструментов и судебных практик в регулировании данных вопросов, а также обеспечить реализацию и исполнение положений Гражданского кодекса РФ, касающихся необходимости принятия специальных подзаконных актов.

Итак, в данной главе были детально проанализированы ключевые проблемы, непосредственно относящиеся к правовому регулированию порядков образования и осуществления основной триады прав собственности государственного имущества. Особое внимание было сосредоточено на конкретных практических аспектах, связанных с реализацией данных процессов на примере деятельности государственных органов и организаций, участвующих в отношениях в сфере государственной собственности.

Приведение конкретных примеров из практики органов власти способствует более углубленному пониманию проблематики и формированию предложений и рекомендаций по улучшению и совершенствованию правовой составляющей процессов образования, владения, пользования и распоряжения госсобственностью. Проведённый анализ позволил выявить основные проблемы, с которыми сталкиваются органы власти, выступающие в качестве публичных собственников, при использовании и распоряжении госактивами. Отдельно было обращено внимание на проблемы в конкретных правовых актах, регулирующих отдельные сферы владения, пользования и распоряжения имуществом, такие как приватизация государственного имущества, передача федеральной собственности на иной уровень, и передача имущества аренду.

Одной из ключевых проблем остается недостаток четкости и системности в законодательстве, что нередко приводит к возникновению пробелов, неопределённостей и коллизий. Это затрудняет эффективное осуществление прав собственника и создает предпосылки для ненадлежащего использования и распоряжения госсобственностью. Важнейшими направлениями совершенствования правового регулирования стали предложения по устранению выявленных недостатков и созданию более прозрачной и упорядоченной системы отношений в сфере государственной собственности. Для совершенствования системы отношений в сфере государственной собственности и осуществления прав собственника в отношении нее в части владения, пользования и распоряжения

госсобственностью необходима разработка единых кодифицированных нормативных актов. Обновление законодательства позволит преодолеть накопившиеся проблемы и создаст условия для более эффективного и прозрачного использования и распоряжения госимуществом, соответствующего современным вызовам и потребностям общества.

Вместе с этим, в связи с отсутствием нормативного регулирования порядков образования государственной собственности такими способами как национализация и наследование выморочного имущества, обращенного в государственную собственность, необходимо принятие соответствующих актов для исключения пробелов в законодательстве.

Проведенное исследование показало важность дальнейших шагов по совершенствованию законодательства, направленных на устранение пробелов и повышение результативности при осуществлении прав собственника в отношении государственного имущества.

## Заключение

В заключение к данной работе можно отметить, что проведенное исследование государственной собственности, ее состава и порядков образования, а также владения, пользования и распоряжения ею в аспекте правового регулирования осуществления вышеуказанных прав собственника, раскрывает многогранность государственной собственности и значимость в контексте современного развития страны.

В текущих условиях государственная собственность играет системообразующую роль в функционировании государства, обеспечивая социальную функцию и экономическую стабильность. Она напрямую участвует в процессах, реализующих общегосударственные (общенациональные) интересы, и имеет публичное предназначение. Использование и распоряжение государственным имуществом должны исходить из приоритета достижения общественных интересов, результативности и максимального сохранения целевого назначения такого имущества.

В ходе работы были детально рассмотрены ключевые понятия, относящиеся к государственной собственности, включая непосредственное осуществление прав собственника, состава и порядка образования собственности государства. С особым вниманием рассмотрены правовые и практические аспекты по теме работы, что способствовало более углублённо изучить предмет настоящего исследования.

Множественность субъектов, которые участвуют в отношениях по поводу осуществления прав в отношении госсобственности, разнообразие их полномочий, способов образования и распоряжения госимуществом, а также значительное количество объектов и операций с такой собственностью определяют важность качественной и полной правовой базы для эффективного выполнения функционала всеми участниками таких отношений.

При этом, Российская Федерация и её субъекты осуществляют владение, пользование и распоряжения государственной собственностью опосредованно - через компетентные государственные органы либо путём передачи прав специально уполномоченным субъектам. На сегодня закрепление в хозяйственное ведение и оперативное управление служат в роли основных средств реализации права собственности. Этот подход является преобладающим в системе государственной собственности.

В то же время, существующие способы самостоятельного осуществления компетентными органами действий по реализации прав собственника касаются меньшего количества объектов государственной собственности, но с более широкой вариативностью форм, которыми может проявляться реализация такого права. Эти действия выполняются в строгом соответствии с законодательством и в рамках порядков, установленных отдельными актами. Важно отметить, что отношения, связанные с осуществлением права собственности публичными правовыми образованиями, регулируются нормами различных отраслей права, при этом основы этих отношений заложены в гражданском праве. Это и подчеркивает особенность института государственной собственности и осуществления правомочий собственности в отношении нее.

Таким образом, результаты исследования подчёркивают необходимость комплексного подхода к правовому регулированию в сфере государственной собственности, пользования, владения и распоряжения ею. Без эффективного и всестороннего правового регулирования реализация данных процессов затруднительна.

Действующая на сегодня нормативно-правовая база, которая регулирует пользование, владение и распоряжение объектами государственной собственности, охватывает широкий спектр вопросов и представляет собой разрозненный, несистематизированный массив. Наблюдается явное разделение полномочий собственника между различными органами, выполняющими сходные функции. Такое дублирование создаёт

сложности в чётком распределении обязанностей собственников, затрудняя эффективное осуществление прав в отношении государственных активов.

Отсутствие единой координации между нормативными актами и полномочиями собственников государственного имущества осложняет применение законодательства. Это мешает унифицированному осуществлению правомочий собственников, что особенно важно в условиях современных требований к владению и распоряжению государственной собственностью.

Таким образом, возникает необходимость более чёткой систематизации, единства и совершенствования правового регулирования в этой сфере.

Предлагаемым решением данной проблемы могло бы стать принятие единого кодифицированного нормативного акта в сфере исследования, который должен занять центральное место в законодательстве о государственной собственности (имуществе) и обеспечить систематизацию норм и единую регламентацию отношений, связанных с темой исследования. Минэкономразвития России ранее осуществлялась разработка проекта Федерального закона «О государственном и муниципальном имуществе» (ID проекта 01/05/09-19/00095159), однако данный законопроект не дошел до стадии внесения в главный законодательный орган страны. В этой связи, полагается необходимым продолжить работу по его доработке и принятию.

Также, учитывая существующие недостатки и пробелы в отдельных сферах образования, пользования, владения и распоряжения государственным имуществом, включая передачу государственной собственности на другой уровень публичной собственности, предоставление государственного имущества в пользование, и отчуждение имущества организациями государственного сектора, национализацию и наследование выморочного имущества в государственную собственность, назревает необходимость их устранения путем принятия и изменения существующих нормативных актов.

Вместе с этим, из анализа судебной практики следует, что нормативные пробелы и неточности в указанных вопросах при осуществлении прав пользования, владения и распоряжения государственной собственностью, также подчеркивают необходимость законодательного их урегулирования. Эти проблемы возможно решить также через принятие единого кодифицированного акта в данной сфере или посредством внесения изменений в отдельные нормативные акты.

Предложенные варианты решения выявленных проблем имеют потенциал для практического применения и представляют научный интерес, поскольку могут быть использованы в реальной жизни и служить рекомендациями для различных органов и организаций, участвующих в отношениях, связанных с государственной собственностью. Они направлены, прежде всего, на совершенствование системы правового регулирования отношений, возникающих при владении, пользовании и распоряжении государственным имуществом.

Модернизация системы правового регулирования в данной области должна основываться на выявлении бескомпромиссных способов, методов и форм осуществления прав собственника, которые не только помогут решить текущие проблемы и удовлетворить потребности государства и общества, но и будут действовать проактивно, предвосхищая трудности в будущем.

Результаты исследования позволяют сделать вывод о том, что поставленная цель темы исследования - проведение комплексного исследования текущего состояния системы государственной собственности в аспектах ее образования и осуществления правомочий собственника - достигнута, а задачи, включающие изучение основных понятий, состава, порядков формирования, пользования, владения и распоряжения государственной собственностью с учетом выявления проблем в действующей системе с предложениями по их устранению, успешно выполнены.

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Винницкий А.В. Публичная собственность - Москва : Статут, 2013. — 352 с. ISBN 978-5-8354-0903-3.
2. Вопросы Министерства обороны Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 16.08.2004 № 1082 // СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс].
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): Федеральный закон № 51-ФЗ от 30.11.1994 (ред. от 24.07.2023) [Принят Государственной Думой 21 октября 1994 года] / «Собрание законодательства РФ», 05.12.1994, № 32, ст. 3301.
4. Иваненко А.С., Современные проблемы правового регулирования государственной собственности», источник: Журнал «Право и экономика», № 7, 2023 г.
5. Изотова Г.С., Еремин С.Г., Галкин А.И., Управление государственной и муниципальной собственностью (имуществом), Учебник и практикум для вузов под редакцией Прокофьева С.Е., 3-е издание, переработанное и дополненное, Москва, Юрайт, 2023.
6. Козлова С.В., Государственное и муниципальное имущество: сможет ли новый закон преодолеть институциональные ловушки? // Вестник института экономики Российской академии наук, 2019 год, №5. С. 24–42.
7. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 [Принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 года] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.
8. Медведев В.И., Проблемы правового регулирования распоряжения государственной собственностью в Российской Федерации, журнал «EXLEGIS: ПРАВОВЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ», 2023.

9. Наумова Е.А. Проблемы государственного имущества // Молодой ученый. – 2020. – № 48 (338). – С. 526–529. [Электронный ресурс] – режим доступа: <https://moluch.ru/archive/338/75830/> (дата обращения: 21.11.2024).

10. О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ (ред. от 21.11.2022) [Принят Государственной Думой 5 августа 2004 года: Одобрен Советом Федерации 8 августа 2004 года]/ «Собрание законодательства РФ», 30.08.2004, № 35, ст. 3607.

11. О государственных и муниципальных унитарных предприятиях: Федеральный закон № 161-ФЗ от 14.11.2002: [Принят Государственной Думой 11 октября 2002 года: Одобрен Советом Федерации 30 октября 2002 года] /Собрание законодательства РФ. 2002. № 48. Ст. 4746.

12. О защите конкуренции: Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ [Принят Государственной Думой 08.07.2006 года: Одобрен Советом Федерации 14.07.2006 года] // «Собрание законодательства РФ», 31.07.2006, № 31 (ч. I), ст. 3434.

13. О концессионных соглашениях: Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ [Принят Государственной Думой 07.07.2005: Одобрен Советом Федерации 13.07.2005 года] // «Собрание законодательства РФ», 25.07.2005, № 30 (ч. II), ст. 3126.

14. О направлении методических рекомендаций по вопросам подготовки и рассмотрения проектов решений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления о предоставлении земельных участков, находящихся в государственной или

муниципальной собственности, письмо Федеральной антимонопольной службы от 05.07.2019 № АЦ/57280/19 /«КонсультантПлюс».

15. О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ [Принят Государственной Думой 08.12.1995: Одобрен Советом Федерации 19.01.1996] // «Собрание законодательства РФ», 15.01.1996, № 3, ст. 145.

16. О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации», постановление Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 № 21 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс].

17. О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности: Федеральный закон от 30.11.2010 № 327-ФЗ [Принят Государственной Думой 17.11.2010: Одобрен Советом Федерации 24.11.2010] / «Собрание законодательства РФ», 06.12.2010, № 49, ст. 6424.

18. О перечнях документов, необходимых для принятия решения о передаче имущества из федеральной собственности в собственность субъекта Российской Федерации или муниципальную собственность, из собственности субъекта Российской Федерации в федеральную собственность или муниципальную собственность, из муниципальной собственности в федеральную собственность или собственность субъекта Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 13.06.2006 № 374 // «Собрание законодательства РФ», 19.06.2006, № 25, ст. 2721.

19. О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия», Постановление Правительства Российской Федерации от 03.12.2004 № 739 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

[https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_50598/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_50598/) (дата обращения: 21.11.2024).

20. О порядке проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав в отношении государственного или муниципального имущества, и перечне видов имущества, в отношении которого заключение указанных договоров может осуществляться путем проведения торгов в форме конкурса», приказ Федеральной антимонопольной службы от 21.03.2023 № 147/23 « // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.consultant.ru/>.

21. О порядке распоряжения федеральным имуществом, письмо Росимущества от 31.01.2020 № БЯ-08/2882 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс].

22. О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ [Одобен Государственной Думой 27 октября 2020 года: Одобен Советом Федерации 03 ноября 2020 года] / «Собрание законодательства Российской Федерации», от 09.11.2020, №45, ст. 7061.

23. О приватизации государственного и муниципального имущества: Федеральный закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ [Принят Государственной Думой 30 ноября 2001 года: Одобен Советом Федерации 5 декабря 2001 года] / «Собрание законодательства РФ», 24.12.2001, № 51, ст. 4828.

24. О применении положений Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в связи с изменениями, внесенными Федеральным законом от 20.07.2020 № 229-ФЗ, разъяснения Федеральной антимонопольной службы от 29.12.2021 № ГМ/112800/21/«КонсультантПлюс».

25. О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации: Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ [Принят Государственной Думой 6 июля 2007 года: Одобрен Советом Федерации 11 июля 2007 года] /«Собрание законодательства РФ», 30.07.2007, № 31, ст. 4006.

26. О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность: Постановление ВС РФ от 27.12.1991 № 3020-1/ «Российская газета», № 8, 11.01.1992.

27. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ [Принят Государственной Думой 27 июня 2002 года: Одобрен Советом Федерации 10 июля 2002 года] / «Собрание законодательства РФ», 15.07.2002, № 28, ст. 2790.

28. Об автономных учреждениях: Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ [Принят Государственной Думой 11 октября 2006 года: Одобрен Советом Федерации 27 октября 2006 года] / «Собрание законодательства РФ», 06.11.2006, № 45, ст. 4626.

29. Об акционерных обществах: Федеральный закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ [Принят Государственной Думой 24 ноября 1995 года: Одобрен Советом Федерации 20 декабря 1995 года]/«Собрание законодательства РФ», 01.01.1996, № 1, ст. 1.

30. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ [Принят Государственной Думой 28.01.2009: Одобрен Советом Федерации 04.09.2009 года] // «Российская газета», № 25, 13.02.2009.

31. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти

субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ [Принят Государственной Думой 30 сентября 1999 года: Одобрен Советом Федерации 13 октября 1999 года] / «Собрание законодательства РФ», 18.10.1999, № 42, ст. 5005.

32. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ [Принят Государственной Думой 16 сентября 2003 года: Одобрен Советом Федерации 24 сентября 2003 года] / «Собрание законодательства РФ», 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

33. Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»: Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ [Принят Государственной Думой 24 мая 2002 года: Одобрен Советом Федерации 14.06.2002] // «Собрание законодательства РФ», 01.07.2002, № 26, ст. 2519.

34. Об управлении находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ: Постановление Правительства РФ от 03.12.2004 № 738 // «Собрание законодательства РФ», 13.12.2004, № 50, ст. 5073.

35. Об утверждении Положения о Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 15.06.2018 № 682// СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс].

36. Определение Верховного Суда РФ от 05.03.2018 № 305-ЭС18-1406 [По делу № А41-81773/2016] / «КонсультантПлюс»: судебная практика.

37. Определение Верховного Суда РФ от 09.06.2021 № 301-ЭС21-3822 [По делу № А79-5935/2019] / «КонсультантПлюс»: судебная практика.

38. Определение Верховного Суда РФ от 15.06.2022 № 301-ЭС22-8448 [По делу № А82-5157/2021] / «КонсультантПлюс»: судебная практика.

39. Определение Верховного Суда РФ от 27.01.2023 № 308-ЭС21-2086 [По делу № А32-49369/2019] // СПС «Консультант Плюс»: судебная практика.

40. Определение Верховного Суда РФ от 28.08.2020 № 309-ЭС20-11496 [По делу № А50-22997/2019] // СПС «КонсультантПлюс»: судебная практика.

41. Определение Верховного Суда РФ от 28.10.2024 № 305-ЭС24-18109 [По делу № А40-180501/2023] // СПС «КонсультантПлюс»: судебная практика.

42. Определение Верховного Суда РФ от 28.10.2024 №305-ЭС24-18109 [По делу № А40-180501/2023] // СПС «КонсультантПлюс»: судебная практика.

43. Определение Конституционного Суда РФ от 04.12.2007 № 828-О-П [По запросу Арбитражного суда Омской области о проверке конституционности пункта 4 части 1 статьи 150 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации] // СПС «КонсультантПлюс»: судебная практика.

44. Определение Конституционного Суда РФ от 07.02.2012 № 234-О-Р [По ходатайству Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации о разъяснении Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 18.09.2014 года № 1818-О]/«Вестник Конституционного Суда РФ», 2012, № 3.

45. Официальный сайт Комитета имущественных отношений Санкт-Петербурга [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://commim.spb.ru/>, свободный.

46. Официальный сайт ФАС России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://fas.gov.ru> (дата обращения: 21.11.2024).

47. Официальный сайт Федерального агентства по управлению государственным имуществом [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://www.rosim.ru/>, свободный.

48. Панина О.В., Государственная и муниципальная собственность: право, экономика, недвижимость и природопользование / под ред., Паниной О.В., Еремина С.Г., Прокофьева С.Е. М.: Юстицинформ, 2014. 380 с.

49. Письмо ФАС России от 29.12.2021 № ГМ/112800/21 // СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=433542> (дата обращения: 21.11.2024).

50. По делу о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с запросом Правительства Москвы, Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2006 № 8-П // СПС «КонсультантПлюс»: судебная практика.

51. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 13.10.2017 [По делу № А40-178767/16] /«КонсультантПлюс»: судебная практика.

52. Постановление ФАС Поволжского округа [По делу № А55-25431/2010] от 12.09.2011 // «КонсультантПлюс»: судебная практика.

53. Постановление Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда [По делу № А20-3220/2023] от 18.06.2024 № 16АП-1024/2024 // СПС «КонсультантПлюс»: судебная практика.

54. Разумова Е.В., К вопросу об определении сущности государственной собственности, Имущественные отношения в РФ, 2015 год, № 9 (168).

55. Решение Арбитражного суда Ярославской области [По делу № А82-22432/2019] от 05.11.2020 // СПС «КонсультантПлюс»: судебная практика.

56. Рой Н.А., Шпак А.С., Мишина Е.С. Современные тенденции в системе государственной собственности в Российской Федерации: проблемы и пути их решения // Вестник Евразийской науки. – 2018. – № 3. – Т. 10. [Электронный ресурс].

57. Табольская В.В., Государственная и муниципальная собственность: учебно-методическое пособие, Издательско-полиграфический центр Набережночелнинского института Казанского (Приволжского) федерального университета, г. Набережные Челны, 2019 г.

58. Федотова Ю.Ю., Государственная собственность и государственная недвижимая собственность: понятие, необходимость, предназначение, право и правомочия: Финансовый университет при правительстве РФ (Владимирский филиал), 2020 г.

59. Чердакова Л.А., Осуществление права собственности публично-правовыми образованиями посредством созданных ими юридических лиц // Сибирский юридический вестник, 2018 / Том 3, номер 82, 2018.

60. Якимова, Е.М., Михалева А.А., Особенности управления государственной собственностью в субъектах Российской Федерации / Е.М. Якимова, А.А. Михалева / Известия вузов. Инвестиции. Строительство. Недвижимость, 2019 / Том 9, номер 2 (29) 2019.

61. Peter Tzeng, The State's Right to Property Under International Law, The Yale Law Journal, number 6, April 2016 г., [https://www.yalelawjournal.org/comment/the-states-right-to-property-under-international-law#\\_ftnref15](https://www.yalelawjournal.org/comment/the-states-right-to-property-under-international-law#_ftnref15) / [Электронный ресурс].

62. Access the Federal Acquisition Regulation, [https://www.acquisition.gov/far/part-52#FAR\\_52\\_245\\_1](https://www.acquisition.gov/far/part-52#FAR_52_245_1), Part 52 - Solicitation Provisions and Contract Clauses / [Электронный ресурс].

63. Code of Federal regulations, Part 102-71 - GENERAL  
<https://www.ecfr.gov/current/title-41/subtitle-C/chapter-102/subchapter-C/part-102-71> / [Электронный ресурс].

64. Congress.gov, Federal Property and Administrative Services Act of 1949,  
<https://www.congress.gov/bill/105th-congress/house-bill/173/text/>  
[Электронный ресурс].

65. Cornell Law School, Federal Property Management Regulations System.  
| Electronic Code of Federal Regulations (e-CFR), 41 CFR § 101-1.101 | US Law |  
ЛП / Legal Information Institute, <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/41/101-1.101> [Электронный ресурс].