Яковлев Александр Юрьевич
 д-р полит. наук, ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»,
 г. Москва
e-mail: kafedragimu@ro.ru

Yakovlev Alexander
 Doctor of Political Sciences, State
 University of Management, Moscow
e-mail: kafedragimu@ro.ru

МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ НЕДВИЖИМЫМ ИМУЩЕСТВОМ МИНИСТЕРСТВА ОБОРОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Рассмотрены вопросы структуры и функционирования системы управления недвижимым имуществом, находящимся у Министерства обороны Российской Федерации. В России владение, пользование и распоряжение военным имуществом стоит особняком по сравнению с иным федеральным имуществом. Управлению имуществом Министерства обороны России присущ ряд признаков, среди которых можно выделить автономность военного ведомства и закрытость процесса управления. Сегодня только в Центральном федеральном округе имеется около 57 тыс. объектов военного недвижимого имущества.

Ключевые слова: государственное имущество, недвижимое имущество, федеральное имущество, военное имущество, имущество Министерства обороны России.

ADMINISTRATION MECHANISM OF REAL ESTATE PROPERTY OF THE MINISTRY OF DEFENSE OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. The structure and functioning of the real estate administration system located in the Ministry of Defense of the Russian Federation have been considered. In Russia the possession, use and disposal of military property costs mansions in comparison with other federal property. The property administration of the Russian Ministry of Defense is inherent in a number of signs, including the autonomy of the military and the closeness of the administration process. Today only in the Central Federal District there are about 57 000 objects of military real estate.

Keywords: state property, real estate, federal property, military property, property of the Ministry of Defense of Russia.

В современной системе государственного управления Российской Федерации (далее – РФ) имеется немалое число проблемных областей, одной из которых является управление государственным имуществом [9]. К этой сфере имеется довольно большое количество нареканий, в частности в области эффективности указанного процесса. Государственное имущество РФ состоит из федерального имущества (принадлежит России) и имущества субъектов федерации – республик в составе страны, краев, областей, городов федерального значения и пр.

Состав имущества и механизмы управления государственным имуществом субъектов федерации, несмотря на то, что таких механизмов 85 (по числу государственно-территориальных образований в России), в целом схожи, чего нельзя сказать об управлении федеральным имуществом. Причина значительно более сложной системы управления отчасти кроется в составе имущества РФ, куда, в частности, входит зарубежное и военное имущество, управление которыми имеет существенные отличия.

Все имущество Вооруженных Сил Российской Федерации (далее – ВС РФ) принадлежит государству и является федеральной собственностью. В силу специфичности состава военного имущества и особенностей его использования (как в мирное, так и в военное время) специальный уполномоченный федеральный орган исполнительной власти РФ, а именно Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом, практически полностью исключен из процесса управления военным имуществом, в отличие от имущества, находящегося у других федеральных органов. Собственником недвижимого имущества ВС РФ является РФ в лице Министерства обороны Российской Федерации (далее – Минобороны России).

Для управления военным имуществом в составе Минобороны России образовано обособленное структурное подразделение – Департамент имущественных отношений. Это подразделение занято реализацией

© Яковлев А.Ю., 2019. Статья доступна по лицензии Creative Commons «Attribution» («Атрибуция») 4.0. всемирная (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

The Author(s), 2018. This is an open access article under the CC BY 4.0 license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

полномочий Минобороны России по управлению и распоряжению федеральным недвижимым имуществом (кроме вооружения и боеприпасов), находящимся у ВС РФ на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, высвобождаемым движимым военным имуществом (кроме вооружения и боеприпасов), земельными участками, находящимися на праве постоянного (бессрочного) пользования у ВС РФ, имуществом подведомственных Минобороны России федеральных государственных предприятий и учреждений, акциями и долями в уставных капиталах хозяйственных обществ, созданных в результате приватизации, подведомственных Минобороны России федеральных государственных унитарных предприятий, а также иных акционерных обществ, в отношении которых Минобороны России по решению Правительства РФ осуществляет полномочия собственника [1].

Департамент является центральным органом военного управления и непосредственно подчиняется заместителю министра обороны РФ, отвечающему за организацию расквартирования войск (сил), жилищного и медицинского обеспечения, судебно-правовой работы и контроля финансово-экономической деятельности.

За департаментом закреплён ряд подведомственных организаций, которые находятся в его подчинении. Среди них территориальные управления имущественных отношений, в числе которых: ФГКУ «Центральное территориальное управление имущественных отношений» Минобороны России; ФГКУ «Дальневосточное территориальное управление имущественных отношений» Минобороны России; ФГКУ «Крымское территориальное управление имущественных отношений» Минобороны России; ФГКУ «Приволжско-Уральское территориальное управление имущественных отношений» Минобороны России; ФГКУ «Северо-Западное территориальное управление имущественных отношений» Минобороны России; ФГКУ «Северо-Кавказское территориальное управление имущественных отношений» Минобороны России; ФГКУ «Сибирское территориальное управление имущественных отношений» Минобороны России.

Все приведенные организации являются федеральными государственными казенными учреждениями. Как можно заметить, они образованы по территориальному признаку. Однако территориальность не всегда совпадает с федеральными округами, где действуют полномочные представители президента России, что объясняется особенностями расположения ВС РФ на территории страны, а также некоторыми иными факторами. Например, упразднением Крымского федерального округа в 2016 г., просуществовавшего 2 года.

Указанные казенные учреждения являются правопреемниками ликвидированных квартирно-эксплуатационных частей и на сегодняшний день являются балансодержателями объектов недвижимого имущества, расположенного на соответствующей территории. Кроме того, территориальные управления имущественных отношений созданы для выполнения работ, оказания услуг, в целях обеспечения реализации предусмотренных российским законодательством в сфере учета, управления и распоряжения, а также контроля над использованием и сохранностью военного имущества. Несмотря на то, что казенные учреждения обладают довольно большим объемом прав, окончательное решение по использованию имущественных комплексов сохраняет за собой Департамент имущественных отношений Минобороны России.

Каким образом осуществляется разграничение полномочий между департаментом и территориальными управлениями имущественных отношений, можно увидеть на примере реализации функций по передаче в аренду военного имущества. Департамент имущественных отношений Минобороны России издает приказ о даче задания учреждению на сделку по передаче в аренду имущества, где указываются: форма и сроки проведения торгов, условия договора аренды, сроки представления документации, состав комиссии по проведению торгов, указание на организатора торгов. Соответствующее федеральное казенное учреждение выступает организатором конкурса или аукциона, в том числе осуществляет прием заявок, их оценку, подводит итоги и определяет победителя. Договор аренды с победителем подписывает Департамент имущественных отношений Минобороны России.

Схематично, хотя и в упрощенном виде, механизм управления недвижимым имуществом Минобороны России можно представить следующим образом (см. рис. 1).

Ввиду однотипности задач, решаемых территориальными управлениями, остановимся более подробно на одном из них – ФГКУ «Центральное территориальное управление имущественных отношений» Минобороны России (далее – ФГКУ «Центральное ТУИО» Минобороны России). Это учреждение образовано в соответствии с приказом министра обороны РФ от 5.07.2010 г. № 756 в результате переименования ФГУ «Московская центральная квартирно-эксплуатационная часть района» Минобороны России,

созданного в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 25.07.2007 г. № 982-р, и реорганизации путем присоединения к нему 65 федеральных государственных учреждений в соответствии с приказом министра обороны РФ от 17.12.2010 г. № 1871.

Рис. 1. Механизм управления недвижимым имуществом Минобороны России

Основные виды деятельности ФГКУ «Центральное ТУИО» Минобороны России, согласно уставу, – учет, управление, распоряжение и контроль над использованием и сохранностью имущества ВС РФ [2].

Учреждение осуществляет управление имуществом и является основным балансодержателем фондов Минобороны России на территории Центрального федерального округа.

По итогам 2016 г., на балансовом учете ФГКУ «Центральное ТУИО» Минобороны России на начало года состояло 55 852 объекта недвижимого имущества. В течение оборотного периода было принято 1 462 объекта, убыло – 1 564 объекта. Итог на конец 2016 г. составил 55 750 объектов.

В 2017 г. на балансовый учет был принят 8 991 объект недвижимого имущества, убыл – 8 051 объект.

На начало 2018 г. на балансовом учете состояло 56 690 объектов недвижимого имущества. В течение года было принято 1 399 объектов, убыло – 243 объекта. Итог на 4.12.2018 г. составил 57 846 объектов, из которых 25 462 объекта (44,02 %) являются жилым фондом, 32 384 объекта (55,98 %) признаны нежилым фондом [8; 10]. Графически это выглядит следующим образом (см. рис. 2).

Большую часть объектов недвижимого имущества ВС РФ составляют склады и прочие производственные здания и сооружения (контрольно-пропускные пункты, гаражи, контрольно-технические пункты, свинарники, коровники, пакгаузы, пилорамы, и т. д.). Значительную часть военных городков занимают жилые дома и прочие жилые и общественные здания, необходимые для обеспечения военнослужащих социальной инфраструктурой (детские сады, школы, поликлиники, больницы, котельные, и т. д.). Однако на сегодняшний день наблюдается тенденция передачи вышеуказанных объектов недвижимого имущества в муниципальную собственность, поэтому их количество на балансовом учете ФГКУ «Центральное ТУИО» Минобороны России ежегодно сокращается.

В связи с физическим износом объектов недвижимого имущества более 50 % зданий и сооружений требуют текущего и капитального ремонта. Так, 13,8 % объектов недвижимого имущества были построены в период с 1900 г. по 1940 г. включительно, 57,2 % всех сооружений были возведены с 1941 г. по 1970 г. и 29 % – с 1971 г. по 2010 г. Необходимо отметить, что основная часть объектов недвижимого имущества расположены на территории г. Москвы, Московской и Тверской областей.

1 – всего; 2 – прибыло; 3 – убыло

Источники: [3; 4]

Рис. 2. Динамика объектов недвижимого имущества на балансовом учете ФГКУ «Центральное ТУИО» Минобороны России в 2016–2018 гг.

Как любой механизм, механизм управления недвижимым имуществом Минобороны России не лишен проблемных областей. Одной из таковых является значительная затрудненность отслеживания порядка использования высвобожденных зданий, сооружений и земельных участков. Так, если войсковая часть или иная организация, подверженная расформированию или передислокации, не уведомит балансодержателя об организационно-штатных мероприятиях (одной из возможных причин может выступать коррупционная составляющая [6]), проводимых в их отношении, имущество подлежит хищению, актам вандализма, разрушению, а также незаконному использованию.

Необходимо также отметить, что в соответствии с законодательством РФ, недвижимое имущество Минобороны России должно использоваться органами военного управления, войсковыми частями и иными организациями на праве оперативного управления (в случае, если организация является непосредственно балансодержателем) или на основании договора безвозмездного пользования. Однако на сегодняшний день, такие договоры заключаются не всегда, в результате чего использование недвижимого имущества Минобороны России можно назвать незаконным.

Усугубляется ситуация тем, что нормативно-правовая база управления недвижимым имуществом Минобороны России значительно устарела. Так, например, при переформировании, расформировании или передислокации войсковой части необходимо подписать акты приема-передачи зданий, сооружений и территорий военного городка, которые утверждаются начальниками территориальных или местных гарнизонов, а также согласовываются с балансодержателем объектов недвижимого имущества. Единственными нормативно-правовыми актами, регулирующими данные процессы, являются приказ министра обороны СССР от 18.10.1979 г. № 260 «О введении в действие Руководства по учету вооружения, техники, имущества и других материальных средств в Вооруженных Силах СССР», телеграмма командующего Западным военным округом 2012 г. о необходимости согласования начальниками территориальных (местных) гарнизонов актов приема-передачи (действие истекло 31.12.2012 г.), а также внутренний приказ начальника ФГКУ «Центральное ТУИО» Минобороны России от 10.10.2013 г. № 86. В свою очередь, начальникам территориальных (местных) гарнизонов для подписи указанных документов необходим приказ вышестоящего командования. В результате процесс выдачи ликвидационных справок, необходимый для окончания организационно-штатных мероприятий, затягивается, а порой оказывается невозможным.

На сегодняшний день имеются утвержденные образцы актов приема-передачи зданий, сооружений и территории военного городка при реформировании, ликвидации и передислокации войсковой части. Однако, отсутствует нормативно-правовой акт, который бы четко регулировал права и обязанности сторон, а также обязывал согласовывать указанные документы с начальниками территориальных (местных) гарнизонов, поскольку именно они, в соответствии с Уставом гарнизонной и караульной служб Вооруженных Сил Российской Федерации, несут ответственность за имущественные комплексы, расположенные в границах вверенных им гарнизонов.

Подводя итог, необходимо отметить, что, несмотря на специфику механизма управления недвижимым имуществом Министерства обороны Российской Федерации, ему присущ ряд черт и проблем [7], свойственных системе управления государственным имуществом (как федеральным [4], так и субъектов федерации [5]) в России в целом, которые предстоит в будущем решать.

Библиографический список

1. Положение о Департаменте имущественных отношений Министерства обороны Российской Федерации (утв. приказом Министра обороны Российской Федерации от 25.02.2014 № 110 (ред. от 06.06.2017)) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/> (дата обращения: 07.12.2018).
2. Устав федерального государственного казенного учреждения «Центральное территориальное управление имущественных отношений» Министерства обороны Российской Федерации (утв. приказом врио директора Департамента имущественных отношений Министерства обороны Российской Федерации № 2634). Режим доступа: [http://economy.mil.ru/files/Ystav_CTUIO\(1\).pdf](http://economy.mil.ru/files/Ystav_CTUIO(1).pdf) (дата обращения: 07.12.2018).
3. Гатауллин, Т. М. [и др.]. Революции в управлении / Т. М. Гатауллин, В. И. Малыхин, Л. Л. Гончаров // Вестник университета. – 2015. – № 10. – С. 172–174.
4. Козлова, С. В. Государственное управление земельно-имущественными отношениями. Дисфункции и риски // Экономика и предпринимательство. – 2015. – № 3. – С. 99–103.
5. Милькина, И. В. Анализ показателей развития имущественно-земельного комплекса города Москвы / И. В. Милькина, В. Г. Колесников // Муниципальная академия. – 2018. – № 1. – С. 59–66.
6. Яковлев, А. Ю. Противодействие коррупции. – М., 2018. – 59 с.
7. Яковлев, А. Ю. Управление государственным и муниципальным имуществом. Земельно-имущественные отношения. – М., 2018. – 23 с.
8. «КЖФ» – база данных объектов недвижимого имущества, закрепленных за ФГКУ «Центральное территориальное управление имущественных отношений» Министерства обороны Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа ограничен (дата обращения: 07.12.2018).
9. Информационно-образовательный портал «Государственное и муниципальное управление» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://gimurf.ru/> (дата обращения: 07.12.2018).
10. «ESTATE» – база данных объектов недвижимого имущества (технической и правоустанавливающей документации), закрепленных за ФГКУ «Центральное территориальное управление имущественных отношений» Министерства обороны Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа ограничен (дата обращения: 07.12.2018).

References

1. Polozhenie o Departamente imushchestvennykh otnoshenii Ministerstva oborony Rossiiskoi Federatsii (utverzhdno prikazom Ministra oborony Rossiiskoi Federatsii ot 25.02.2014 № 110 (red. ot 06.06.2017)) [*Regulations on the Department of Property Relations of the Ministry of Defense of the Russian Federation (approved by order of the Minister of Defense of the Russian Federation on 25.02.2014 № 110)*]. Available at: Spravochnaya pravovaya sistema «Konsul'tant Plyus» <http://www.consultant.ru/cons/> (accessed 07.12.2018).
2. Ustav federal'nogo gosudarstvennogo kazennogo uchrezhdeniya «Tsentral'noe territorial'noe upravlenie imushchestvennykh otnoshenii» Ministerstva oborony Rossiiskoi Federatsii (utv. prikazom vrio direktora Departamenta imushchestvennykh otnoshenii Ministerstva oborony Rossiiskoi Federatsii № 2634) [*The Charter of the Federal state-owned institution «Central Territorial Department of Property Relations» of the Ministry of Defense of the Russian Federation (approved by the order of the Acting Director of the Department of Property Relations of the Ministry of Defense of the Russian Federation № 2634)*]. Available at: [http://economy.mil.ru/files/Ystav_CTUIO\(1\).pdf](http://economy.mil.ru/files/Ystav_CTUIO(1).pdf) (accessed 07.12.2018).

3. Gataullin T. M., Malykhin V. I., Goncharov L. L. Revolyutsii v upravlenii [*Revolutions in Management*], Vestnik Universiteta, 2015, I. 10, pp. 172–174.
4. Kozlova S. V. Gosudarstvennoe upravlenie zemel'nymi i imushchestvennymi otnosheniyami. Disfunktsii i riski [*State management of land and property relations. Dysfunctions and risks*], Economica i predprinimatelstvo [*Economy and entrepreneurship*], 2015, I. 3, pp. 99–103.
5. Mil'kina I. V., Kolesnikov V. G. Analiz pokazatelei razvitiya imushchestvenno-zemel'nogo kompleksa goroda Moskvy [*Analysis of indicators of development of the property and land complex of the city of Moscow*], Munitsipal'naya akademiya, 2018, I. 1, pp. 59–66.
6. Yakovlev A. Yu. Upravlenie gosudarstvennym i munitsipal'nym imushchestvom. Zemel'no-imushchestvennye otnosheniya [*State and municipal property management. Land and property relations*], Moscow, 2018, 23 p.
7. Yakovlev A. Y. Protivodeistvie korruptsii, Moskva, 2018, 59 pp.
8. «KZHF» – baza dannykh ob'yektov nedvizhimogo imushchestva, zakreplennykh za FGKU «Tsentral'noe territorial'noe upravlenie imushchestvennykh otnoshenii» Ministerstva oborony Rossiskoi Federatsii [*«KZhF» – a database of real estate objects assigned to the Federal state-owned institution «Central Territorial Department of Property Relations» of the Ministry of Defense of the Russian Federation*]. (accessed 07.12.2018).
9. Informatsionno-obrazovatel'nyi portal «Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie» [*Information and educational portal «State and municipal governance»*]. Available at: <http://gimyrf.ru/> (accessed 05.10.2018).
10. «ESTATE» – baza dannykh ob'yektov nedvizhimogo imushchestva (tekhnicheskoi i pravoustanavlivayushchei dokumentatsii), zakreplennykh za FGKU «Tsentral'noe territorial'noe upravlenie imushchestvennykh otnoshenii» Ministerstva oborony Rossiiskoi Federatsii [*«ESTATE» is a database of real estate objects (technical and title documentation) assigned to the Federal state-owned institution «Central Territorial Department of Property Relations» of the Ministry of Defense of the Russian Federation*]. (accessed 07.12.2018).