

С.Г. Еремин

**СОВРЕМЕННЫЕ  
ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ  
И МУНИЦИПАЛЬНОЙ  
СОБСТВЕННОСТЬЮ**

Монография

ЮСТИЦ  ИНФОРМ

Сергей Еремин

**Современные проблемы  
управления государственной и  
муниципальной собственностью**

«Юстицинформ»

2014

## **Еремин С. Г.**

Современные проблемы управления государственной и муниципальной собственностью / С. Г. Еремин — «Юстицинформ», 2014

В монографии рассматриваются актуальные теоретические и практические проблемы управления государственной и муниципальной собственностью. Значительное внимание уделено проблемам управления: имущественными комплексами, природными объектами государственной и муниципальной собственности, земельными ресурсами и объектами недвижимости. Кроме того, в данной монографии рассматривается эффективность системы управления государственной и муниципальной собственностью. Данное издание подготовлено к. ю. н., доцентом кафедры «Государственное и муниципальное управление» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации Ереминым С.Г. и предназначено для студентов, магистрантов и слушателей, изучающих дисциплину «Управление государственной и муниципальной собственностью», может быть рекомендовано аспирантам и преподавателям высших учебных заведений, а также научным и практическим работникам.

## Содержание

Глава 1. Теоретические и методологические основы управления государственной и муниципальной собственностью	6
1.1. Содержание и принципы управления собственностью	6
1.2. Основные формы государственной и муниципальной собственности	10
Глава 2. Система управления государственной собственностью	17
2.1. Сущность, состав и структура государственной собственности	17
2.2. Понятие, основные элементы и функции системы управления государственной собственностью. Организация взаимодействия с частной и другими видами негосударственной собственности	25
Глава 3. Система управления муниципальной собственностью	36
3.1. Содержание, состав и структура муниципальной собственности	36
Конец ознакомительного фрагмента.	39

**Сергей Геннадьевич Еремин**  
**Современные проблемы**  
**управления государственной и**  
**муниципальной собственностью**

© Еремин С.Г., 2014

*Все права защищены. Никакая часть электронной версии этой книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме и какими бы то ни было средствами, включая размещение в сети Интернет и в корпоративных сетях, для частного и публичного использования без письменного разрешения владельца авторских прав.*

# Глава 1. Теоретические и методологические основы управления государственной и муниципальной собственностью

## 1.1. Содержание и принципы управления собственностью

Известно, что понятие «собственность» как общественное отношение имеет правовые, социальные, политические и экономические аспекты, которые находятся в тесной диалектической взаимосвязи и взаимозависимости.

По мнению М.М. Соловьева, Л.И. Кошкина, А.А. Свириной, собственность как экономическая категория отражает абсолютную принадлежность способных приносить желаемый результат (эффект) определенных видов материальных (имущественных) и духовных (интеллектуальных) благ – объектов собственности государству, муниципальным образованиям, юридическим и физическим лицам – субъектам собственности, которые вправе владеть, пользоваться и распоряжаться имущественной и интеллектуальной собственностью в рамках законодательно установленных ограничений и при этом нести ответственность за ее надлежащее состояние<sup>1</sup>.

Собственность экономически значима и является источником постоянного интереса только в том случае, когда ее объекты реально функционируют или потенциально могут быть задействованы в производственно-хозяйственной или творческой (научной и культурной) деятельности<sup>2</sup>.

В соответствии с Гражданским кодексом РФ, в состав государственной собственности и компетенцию государственного управления входят:

1) вещи, включая:

– недвижимость, в т. ч. земельную и иную недвижимость (земельные участки, здания и сооружения, отдельные помещения), участки недр, объекты незавершенного строительства, имущественные комплексы предприятий, а также (в порядке исключения) морские, речные и воздушные суда, космические объекты;

– движимые вещи, в т. ч. оборудование, объекты железнодорожного и автомобильного транспорта, пакеты ценных бумаг, доли в акционерном капитале хозяйственных обществ, денежные средства и т. д.;

2) информацию, работы и услуги, что напрямую связано и составляет важный компонент обязательных функций государства и предоставляемых услуг населению;

3) результаты интеллектуальной деятельности и нематериальные блага.

Объекты собственности, в основном недвижимое и движимое имущество, не принадлежат определенному владельцу постоянно. В зависимости от изменения политических, экономических и социальных условий возникают определенные отношения к объектам собственности, а также с партнерами в период использования имущества (эксплуатации, продажи, аренды, концессии, лизинга и др.). Переход имущественных объектов от одного собственника к другому, в зависимости от целей и оснований для этого, происходит с использованием определенных механизмов, позволяющих в результате повысить эффективность применения этого важ-

---

<sup>1</sup> Соловьев М.М., Кошкин Л.И., Свирина А.А. Управление государственной собственностью: методология, опыт, инновации: Учебник. Ростов н/Д.: Феникс, 2014. 303 с.

<sup>2</sup> Алехин А.П. Административное право России: Учебник. М.: ИКД «Зерцало-М», 2013.

нейшего ресурса, обеспечивающего любой вид хозяйственной деятельности для достижения основных целей и решения задач собственника.

Рассматривая экономическое содержание категории «собственность», следует обратить внимание на тесно связанное с ней понятие «ренты» как экономической категории. Известно, что впервые в начале XIX в. ее сформулировал А. Смит: «Рента является производением природы, которое остается за вычетом всего, что является производением человека». Так, для земельной ренты производство природы – земельный участок, а производство человека – урожай, для горной ренты, соответственно, участок недр и добываемые полезные ископаемые, их инфраструктурное обеспечение.

В общем случае ренту можно трактовать как незаработанный доход. При этом следует различать ее три определяющие разновидности:

1) природная рента, которая существует всегда, носит постоянный характер и обусловлена различными физико-географическими, геологическими, социальными и другими условиями эксплуатации природных объектов. Она подразделяется на земельную, горную, лесную, водную и другие виды ренты;

2) монополярная рента как дополнительный доход от монополярного положения производителя весьма востребованной продукции или благоприятной ценовой конъюнктуры;

3) имущественная рента – получаемый собственником дополнительный доход от передачи в пользование (аренду, концессию и т. п.) принадлежащего ему недвижимого имущества<sup>3</sup>.

В каждом виде природной ренты обособляют формы их образования, в частности, в горной ренте выделяют абсолютную ренту, одинаково присущую всем объектам недропользования. Ее, в свою очередь, подразделяют на дифференциальную ренту I, образование которой зависит от природных горно-геологических и социальных условий, и дифференциальную ренту II, образование которой связано с инновациями, внедрением новой техники и технологии.

Природная рента возникает в зависимости от следующих факторов:

– в аграрном секторе – географического местоположения земельных участков, естественного плодородия почвы и природно-климатических условий (количества влаги, солнечных дней и др.);

– в недропользовании – местоположения, условий залегания и добычи полезных ископаемых, качества и степени разведанности месторождений, доступности и возможности их эксплуатации;

– в промышленных зонах и городах (поселениях) – нахождения земельных участков относительно рынков ресурсов и продаж, близости, уровня развития и возможностей использования производственной, транспортной и социальной инфраструктуры<sup>4</sup>.

Механизмы изъятия ренты обусловлены экономическими, социальными и политическими особенностями стран с сырьевой экономикой. А. Смит подчеркивал, что земельная рента и рента природных ресурсов являются оптимальным источником финансирования государственного сектора в условиях рыночной экономики.

Управление собственностью имеет свои характерные особенности в сравнении с другими объектами управления. И в первую очередь это связано с двойственной природой объектов собственности, как:

– объектов-вещей (или объектов других видов, нематериальных благ, информации и т. д.), имеющих свои вполне определенные видовые вещные и иные характеристики;

---

<sup>3</sup> Умеренко Ю.А. Правовое регулирование управления и распоряжения земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена: актуальные проблемы теории и практики. Современное право. 2014. № 2. С. 63–71.

<sup>4</sup> Там же.

– объектов права со своими вполне определенными правовыми характеристиками, и поэтому подчиненных специально правовому регулированию.

Это требует при поисках и анализе возможностей эффективного управления, наряду с традиционными управленческими подходами, обязательного учета и использования названной правовой компоненты объектов собственности – правового поля управления, которое определяется системой законодательных документов, регулирующих отношения собственности и возможные операции с нею со стороны субъектов собственности. Важнейшее место здесь занимает система правомочий и обязанностей собственника, а также права лиц в отношении собственности, когда они не являются собственниками.

В Гражданском кодексе РФ установлены единые для всех форм собственности (включая государственную, региональную, муниципальную и частную) правомочия и ответственность собственников:

– владения – определяет разнообразие возможностей развития объекта собственности (в соответствии с программами и планами, инвестиционными и иным проектами развития);

– распоряжения – определяет множественные действия по изменению правового статуса объектов собственности (купля-продажа, приватизация и принудительный выкуп, разграничение форм и передача собственности по вертикали государственного управления, различные виды аренды, мена, наследование, дарение и др.), в т. ч. их рыночную оборотоспособность;

– пользования – определяет возможности эффективного извлечения пользы из объекта собственности;

– бремя содержания и ограничения – определяет обширную гамму обязанностей и ответственности собственника по архитектурно-строительному, эстетическому, экологическому и физически безопасному, а также иному критериальному содержанию объекта в соответствии с установленными нормативами, правилами и ограничениями. Здесь, в частности, содержатся определенные гарантии сохранения и развития исторического, культурного и духовного наследия (страны, нации, семьи, человечества) применительно к ценнейшим объектам государственной собственности.

Государство, обладая властью и реальным влиянием на параметры нормативно-законодательного регулирования правовых отношений собственности, может весьма активно и целенаправленно определять пределы правомочий, ограничений и обязанностей собственников.

В настоящее время в нашей стране государственная собственность (федеральная и региональная) составляет около 75 %, частная – порядка 20 % и муниципальная – менее 5 %.

Муниципальная собственность в Конституции РФ учреждена как самостоятельная форма собственности, которая не является разновидностью государственной собственности, признается и подлежит правовой защите наряду с другими формами собственности.

В соответствии с законодательством, для производства продукции массового спроса, оказания услуг населению и проведения иной деятельности органы местного самоуправления могут создавать муниципальные организации в форме предприятий и учреждений. Учреждения выполняют управленческие, социально-культурные или иные функции некоммерческого характера. Муниципальные организации предоставляют населению жизненно необходимые материальные и духовные блага, тесно взаимосвязаны в процессе функционирования, что позволяет с позиций управления собственностью объединить их в единый имущественный комплекс социально-бытовой сферы муниципального образования.

Функционирование и развитие имущественных объектов социально-бытовой сферы осложнено схожими серьезными и трудноразрешимыми проблемами в области создания нормальной среды обитания, обеспечения населения жильем, жилищно-коммунального обслуживания, благоустройства территории, работы пассажирского транспорта, расширения ассортимента и повышения качества товаров народного потребления и бытовых услуг. Возникновение и трудности преодоления этих проблем в значительной степени обусловлены остаточным прин-

ципом выделения для социально-бытовой сферы ресурсов, прежде всего материально-технических, и хроническим дефицитом бюджетных средств.

Возникновение различных организационных форм и многообразных отношений собственности в условиях становления в нашей стране рыночных отношений, коренная реструктуризация государственной собственности с целью повышения эффективности ее использования существенно затрудняют обеспечение гармоничного сочетания интересов субъектов собственности – государства, регионов, муниципальных образований, социальных групп, организаций и отдельных граждан.

Проблема заключается не только в установлении оптимальных масштабов и структуры государственной собственности в определенной сфере хозяйственной деятельности, обеспечивающей более высокую, по сравнению с другими формами собственности. Общественную, экономическую и социальную эффективность, но и в обосновании целостной системы ее реализации.

Это вызывает необходимость создания соответствующих условий для возникновения прогрессивных отношений и соподчинения различных форм собственности, поскольку их многообразие позволяет, с одной стороны, обеспечивать реализацию преимуществ регулирования рыночного хозяйства – сохранять, воспроизводить и развивать наиболее сильные стороны конкурентной экономики, а с другой – компенсировать его недостатки и нейтрализовать негативные последствия.

Создавая в нашей стране социально ориентированную рыночную экономику, следует помнить весьма актуальные сегодня «заветные мысли» великого ученого Д.И. Менделеева, который подчеркивал, что в России рынок должен обязательно сочетаться с активной ролью государства в экономике, и только государство, дополняя рынок, может обеспечить общенациональный интерес, стать инструментом достижения общего благосостояния.

## 1.2. Основные формы государственной и муниципальной собственности

Формой собственности называют ее вид, характеризуемый, прежде всего тем, кто является собственником. Форма собственности определяет принадлежность разнообразных объектов собственности субъекту какой-либо одной, единой, общей природы, скажем, человеку, семье, группе, коллективу, населению. Нельзя разобраться в экономике, если не научиться классифицировать собственность, т. е. надо уметь распределять отношения присвоения по классам и соподчиненным им видам, конкретным формам в зависимости от их общих признаков.

Основанием для классификации собственности в ее экономическом понимании служит степень развития кооперации труда и производства. Этот критерий показывает, сколько людей объединено в процессе труда и на деле присваивают средства и результаты производства. Тем самым определяет уровень реального обобществления имущества.

Обобществление производства имеет три основных уровня:

- 1) низший уровень – единоличное присвоение (мелкое предприятие, на котором хозяйствует один человек или его семья);
- 2) средний масштаб обобществления (более или менее крупное предприятие или хозяйственное объединение, на котором объединен под единым началом труд многих людей);
- 3) высший уровень – национальный комплекс (труд кооперирован в народнохозяйственном масштабе)<sup>5</sup>.

Иногда формы собственности сводят вообще к двум видам – частной и государственной, чтобы упростить их рассмотрение и изучение. Сконцентрируем внимание на собственности, разделенной на формы:

а) по форме присвоения:

- индивидуальная: личное подсобное хозяйство, трудовое хозяйство, индивидуальная трудовая деятельность, личная собственность;
- коллективная: кооперативы, коллективные предприятия, арендные предприятия, товарищества, акционерные предприятия, ассоциации и т. д.;
- государственная, общегосударственная, муниципальная: образования на территории государства;

б) по форме права собственности:

- частная: граждан, юридических лиц (предприятий, объединений, организаций);
- государственная, федеральная: республик и других образований в составе государства, муниципальная;
- совместная: совместных предприятий и организаций<sup>6</sup>.

На сегодняшний день основными нормативными правовыми актами, регулирующими приватизацию государственной собственности, являются Гражданский кодекс Российской Федерации (ч. 1) и Федеральный закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее – Федеральный закон № 178-ФЗ).

Согласно ст. 217 Гражданского кодекса Российской Федерации, имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, может быть передано его собственником в собственность граждан и юридических лиц в порядке, предусмотренном Федеральным законом № 178-ФЗ.

---

<sup>5</sup> <http://www.vsmsinfo.ru> (Всероссийский Совет местного самоуправления).

<sup>6</sup> Региональное развитие и региональная политика России в переходный период / Под ред. Артоболевского С.С., Глезер О.Б. М., Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 2011.

При этом в соответствии с ч. 4 ст. 3 Федерального закона № 178-ФЗ, к отношениям по отчуждению государственного и муниципального имущества, не урегулированным данным Федеральным законом, применяются нормы гражданского законодательства<sup>7</sup>.

В свою очередь, Гражданский кодекс Российской Федерации содержит аналогичную норму, согласно которой положения данного кодекса применяются к правоотношениям, возникающим при приватизации государственного или муниципального имущества, если законом о приватизации не предусмотрено иное.

В связи с тем, что Федеральный закон № 178-ФЗ является специальным по отношению к Гражданскому кодексу Российской Федерации, приоритет необходимо отдавать нормам данного Федерального закона.

В целом, сложностей при применении на практике названных нормативных правовых актов не возникает. При этом автор полагает, что необходимо уделить внимание процедуре приватизации доли в праве общей долевой собственности, принадлежащей субъекту Российской Федерации.

Особое внимание вопрос приватизации доли в праве общей долевой собственности, принадлежащей субъекту Российской Федерации, заслуживает в связи с тем, что Гражданский кодекс Российской Федерации наделяет «особым статусом» имущество, находящееся в общей долевой собственности.

На основании изложенного, автор полагает, что устанавливая правило, согласно которому при приватизации государственного имущества приоритет необходимо отдавать Федеральному закону № 178-ФЗ, данный Федеральный закон и Гражданский кодекс Российской Федерации оставляют открытым вопрос о процедуре, применяемой при отчуждении доли в праве общей долевой собственности, собственником которой является публично-правовое образование – субъект Российской Федерации.

Такая проблема связана с тем, что Федеральный закон № 178-ФЗ напрямую не регулирует отношения по отчуждению доли в праве общей долевой собственности, принадлежащей субъекту Российской Федерации, следовательно, в соответствии с ч. 4 ст. 3 данного закона подлежат применению нормы гражданского законодательства.

В свою очередь, Гражданским кодексом Российской Федерации установлено, что при продаже доли в праве общей собственности постороннему лицу остальные участники долевой собственности имеют преимущественное право покупки продаваемой доли по цене, за которую она продается, и на прочих равных условиях, кроме случая продажи с публичных торгов.

Таким образом, можно сделать вывод, что существует два варианта отчуждения доли в праве общей долевой собственности, собственником которой является субъект Российской Федерации:

1. Применению подлежат исключительно положения Федерального закона от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», право на реализацию преимущественного права на покупку доли не подлежит применению.

То есть, отчуждение доли в праве общей долевой собственности будет происходить по процедуре, предусмотренной законодательством о приватизации государственного имущества, без учета особенностей отчуждения доли в праве общей собственности, предусмотренных Гражданским кодексом Российской Федерации.

На стороне такой позиции можно назвать следующие аргументы:

– доля в праве общей собственности субъекта Российской Федерации является его имуществом, в связи с чем дополнительного регулирования данного вопроса не требуется;

---

<sup>7</sup> Социально-экономические аспекты развития государственной и муниципальной собственности в регионе: Монография / Т.Ф. Лушникова, О.А. Хэгай, Е.Н. Елисева и др. // Челяб. гос. ун-т. Челябинск: Полиграф-Мастер, 2012.176 с.

– частью 7 ст. 43 Федерального закона № 178-ФЗ предусмотрено, что имущество Российской Федерации в виде доли в праве собственности может быть отчуждено на основании решения Правительства РФ. То есть, установлена возможность отчуждения доли в праве общей долевой собственности без применения процедуры приватизации, но только для имущества Российской Федерации;

– согласно постановлению первого арбитражного апелляционного суда от 24.03.2011 по делу № А43-22624/2010, при продаже доли в праве общей долевой собственности государственного публичного собственника на объект недвижимого имущества правило, предусмотренное ст. 250 Гражданского кодекса РФ о праве преимущественной покупки, не применяется. В данном случае действуют нормы специального Федерального закона № 178-ФЗ.

2. Применению подлежат исключительно нормы Гражданского кодекса Российской Федерации.

Гражданский кодекс РФ устанавливает определенного рода ограничения для собственника доли при совершении сделки по ее распоряжению. Так, согласно ч. 2 ст. 246 Гражданского кодекса РФ, участник общей долевой собственности вправе по своему усмотрению продать свою долю с соблюдением правил, при ее возмездном отчуждении, предусмотренных ст. 250 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Частью 1 ст. 250 ГК РФ установлено, что при продаже доли в праве общей долевой собственности постороннему лицу, остальные участники долевой собственности имеют преимущественное право покупки продаваемой доли по цене, за которую она продается и на прочих равных условиях, кроме случая продажи с публичных торгов.

Согласно абзацу второму ч. 1 ст. 250 Гражданского кодекса РФ, публичные торги проводятся в следующих случаях:

– при наличии кредиторской задолженности одного из участников общей долевой собственности, если выделение доли в натуре невозможно либо против этого возражают остальные участники долевой собственности;

– в иных случаях, предусмотренных законом.

Перечень случаев, при которых должны проводиться публичные торги, является открытым. Точного понятия публичных торгов Гражданский кодекс РФ и иные нормативные правовые акты Российской Федерации не содержат.

Если рассматривать публичные торги, как торги, проводимые в целях исполнения решения суда или исполнительных документов в порядке исполнительного производства, то при реализации субъектом Российской Федерации доли в праве общей долевой собственности должны применяться общие положения Гражданского кодекса РФ, установленные в ст. 250, т. е. без применения процедуры, предусмотренной Федеральным законом № 178-ФЗ. Данный вывод подтверждается постановлением пятого арбитражного апелляционного суда от 18.12.2008 № 05АП-2168/2008, 05АП-2169/2008. Согласно данному постановлению, поскольку порядок продажи долей в праве общей долевой собственности Федеральным законом № 178-ФЗ не урегулирован, то правомерным будет применение ст. 250 ГК РФ, устанавливающей преимущественное право покупки доли в праве общей долевой собственности остальными участниками долевой собственности.

Проектом Федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. принятия ГД ФС РФ в I чтении 27.04.2012) вводится понятие публичных торгов (ст. 449.1).

Так, согласно проекту, под публичными торгами понимаются торги, проводимые в целях исполнения решения суда или исполнительных документов в порядке исполнительного производства<sup>8</sup>.

В настоящее время гражданское законодательство устанавливает, что возмездное отчуждение государственного имущества должно осуществляться на торгах без уточнения, являются ли такие торги публичными.

Таким образом, однозначного вывода о возможности применения общих правил, установленных ст. 250 Гражданского кодекса Российской Федерации, когда собственником такой доли является публичное образование, сделать нельзя.

Устанавливая особый порядок заключения договора купли-продажи имущества, находящегося в государственной собственности, законодатель также наделил такое имущество особым правовым статусом. В связи с чем, в данном случае происходит спор между двумя специальными статусами имущества, находящегося в общей долевой собственности. С одной стороны, Гражданский кодекс РФ наделил специальным статусом имущество, находящееся в общей долевой собственности, с другой стороны, оборот имущества, находящегося в государственной собственности, также ограничен нормами специального Федерального закона.

Вопрос о порядке заключения договора купли-продажи, в случае реализации доли в праве общей собственности субъектом Российской Федерации, о форме извещения субъектом Российской Федерации остальных участников общей долевой собственности о намерении продать долю, остается не урегулированным.

Муниципальной собственностью является имущественный комплекс, в который могут входить различного рода сооружения, недвижимое и движимое имущество, инженерные коммуникации. Собственниками подобного имущества выступает муниципалитет, который вправе распоряжаться им<sup>9</sup>.

Процесс приватизации муниципальной собственности урегулирован специальными правовыми актами. Согласно законодательству, приватизации могут подлежать не только жилищные объекты, но и предприятия и целые имущественные комплексы.

Приватизацией квартир является передача их в собственность частному лицу от муниципального образования. Данная процедура бесплатная, но при этом она связана с большими затратами времени для сбора пакета документов. Помимо подготовки довольно большого числа бумаг, понадобится еще согласие на приватизацию всех граждан, зарегистрированных на жилплощади. При наличии несовершеннолетнего жильца потребуются также разрешение из органов опеки. Документы на приватизацию сдаются в территориальный орган власти, наделенный полномочиями регистрировать права собственности. Данное право впоследствии регистрируется в Едином государственном реестре.

Помимо жилых помещений, приватизации могут быть подвергнуты и унитарные предприятия. Порядок и способы приватизации унитарного предприятия определены законом. Получение в собственность муниципального предприятия – очень сложный и кропотливый процесс. Понадобится предварительная инвентаризация всего имущественного комплекса и составление акта передачи объектов муниципального фонда в частные руки.

Начальная оценочная стоимость имущества, которое подлежит приватизации, определяется федеральным законом, регламентирующим оценочную деятельность.

На сегодня имеется множество способов приватизации имущества. Одним из самых распространенных способов является перевод муниципального предприятия в статус хозяйствен-

---

<sup>8</sup> Алехин А.П. Административное право России: Учебник. М.: ИКД «Зерцало-М», 2013.

<sup>9</sup> Социально-экономические аспекты развития государственной и муниципальной собственности в регионе: Монография / Т.Ф. Лушникова, О.А. Хэгай, Е.Н. Елисева и др. // Челябин. гос. ун-т. Челябинск: Полиграф-Мастер, 2012.176 с.

ного общества. Это может быть общество с ограниченной ответственностью (ООО) либо акционерное общество (АО).

Акционерное общество, в свою очередь, может быть открытого (ОАО) и закрытого (ЗАО) типа. Другим способом смены собственника унитарного предприятия является его продажа на аукционах.

При продаже унитарного предприятия объявляется открытый конкурс. Местные органы самоуправления обеспечивают доступ населения к информации о продаваемом объекте, после чего претенденты на приобретение муниципального предприятия могут подать заявку на торги и, собрав необходимый перечень документов, участвовать в них<sup>10</sup>.

1 июля 2013 г. распоряжением Правительства РФ от № 1111-р был утвержден новый Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2014–2016 годы.

По своей структуре он напоминает аналогичные предыдущие документы.

В первом разделе программы изложены основные установки правительства, прогнозы влияния приватизации на структурные изменения в экономике, включая планы по приватизации крупнейших компаний, занимающих лидирующее положение в соответствующих отраслях, и объемов поступлений в федеральный бюджет доходов от продажи федерального имущества.

Во втором разделе содержится перечень активов, планируемых к приватизации в обычном порядке – 514 ГУПов, 436 АО, 4 ЗАО и 94 объекта иного имущества казны РФ.

Заметной новацией можно считать отсутствие в документе прямо сформулированных задач государственной политики в сфере приватизации, которые содержались во всех приватизационных программах, начиная с 2002 года. Так, в предшествующей программе 2011–2013 годов в качестве таковых назывались: создание условий для привлечения внебюджетных инвестиций в развитие акционерных обществ на основе новых технологий; сокращение госсектора в целях стимулирования инновационных инициатив частных инвесторов; улучшение корпоративного управления; стимулирование развития фондового рынка; формирование интегрированных структур в стратегических отраслях экономики; формирование доходов федерального бюджета.

В новой же приватизационной программе идет отсылка на достижение целей и задач, предусмотренных госпрограммой «Управление федеральным имуществом» (утв. 16.02.2013 распоряжением Правительства РФ № 191-р), и на Указ Президента РФ «О долгосрочной государственной экономической политике» (от 07.05.2012 № 596), которым предусмотрено завершение до 2016 года выхода государства из капитала компаний «несырьевого сектора», не относящихся к субъектам естественных монополий и оборонного комплекса.

К числу дополнительных исключений новой программой отнесены: АО и предприятия, включенные в перечень стратегических организаций, миноритарные госпакеты акций АО – «дочки» вертикально-интегрированных структур (в целях их последующего внесения в уставные капиталы головных обществ), а также «единичные» акции АО, по которым бюджетные затраты на предприватизационную подготовку превышают возможные доходы бюджета.

В прогнозе влияния приватизации имущества на структурные изменения в экономике количественное распределение относящихся к госсобственности и планируемых к приватизации субъектов хозяйственной деятельности впервые представлено в разрезе видов экономической деятельности, а не отраслей. В данном аспекте можно говорить о запоздалом приведении содержания приватизационных программ в соответствие с классификацией, используемой в статистической отчетности еще с 2005 года, на что неоднократно обращала внимание Счетная палата РФ. Негативный момент такого сдвига состоит в невозможности корректного сопо-

---

<sup>10</sup> <http://www.urbanecomomics.ru> (Институт экономики города).

ставления структуры хозяйствующих субъектов, относящихся к федеральной собственности. Можно констатировать лишь их общее сокращение за три года между 1 января 2010 г. и 1 января 2013 г.: численности ФГУПов – почти вдвое (с 3517 ед. до 1795 ед.); количества АО, акции которых находятся в федеральной собственности – более чем на 1/5 (с 2950 ед. до 2337 ед.).

Как и в предыдущей приватизационной программе, прогноз влияния приватизации имущества на структурные изменения в экономике выполнен сугубо формально, поскольку не дает даже общей оценки по ожидаемому изменению доли госсектора в отраслевом разрезе. Отсутствует и оценка влияния приватизации на динамику выпуска, занятости, инвестиций и инноваций, размеры бюджетной нагрузки, связанной с государственным имуществом, состояние налоговой дисциплины и т. п.<sup>11</sup>

Рассмотрим особенности обращения имущества в государственную и муниципальную собственность, процесс национализации. Национализация и приватизация являются инструментами проведения государственной политики в сфере экономических отношений. Главная задача этих инструментов – поиск наиболее адекватного соотношения частной и публичной форм собственности в экономике на данный исторический отрезок времени. Институт национализации довольно успешно используется в зарубежной практике.

Национализация, в отличие от приватизации, не нашла должного понимания и закрепления в российском законодательстве. При этом национализация проводится в нашей стране. Проблема заключается в том, насколько необходима национализация в России, каково ее назначение и варианты применения, почему законодатель до сих пор не решил этот вопрос и каковы варианты возможного решения.

В российской Конституции отсутствует понятие национализации и основные характеристики этого института. Общее представление о национализации установлено в Гражданском кодексе РФ (далее – ГК РФ). В соответствии с ч. 2 ст. 235 ГК РФ, под национализацией понимается возмездное обращение в государственную собственность имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц. Исходя из системного толкования ст. 235 ГК РФ («Основания прекращения права собственности»), национализация относится к одной из форм прекращения права собственности, собственно также как и приватизация (ч. 2 ст. 235 ГК РФ). И в том и другом правовом институте их осуществление предполагается в порядке, предусмотренным законом (применительно к приватизации) и на основании закона (применительно к национализации).

Конституционно-правовой смысл национализации выражается в двух ее свойствах: а) особый способ перераспределения собственности в общественных интересах; б) форма защиты права частной собственности от произвола публичной власти. Эта дуалистическая природа национализации предопределяет сложность правового регулирования данного института.

По сути, в национализации заложена конституционная коллизия базовых конституционных ценностей – экономической свободы человека и суверенной воли государства, что предполагает конституционно-правовой уровень закрепления природы и места национализации, ее основных принципов.

В Конституции РФ и в ГК РФ устанавливается исключительный характер такого способа перераспределения имущества. Этот способ имеет три важнейших признака:

- 1) основан только на законодательном решении вопроса об отчуждении имущества в государственную собственность;
- 2) его осуществление возможно на условиях предварительного и равноценного возмещения стоимости и убытков этого отчуждения;

---

<sup>11</sup> <http://www.iet.ru> (Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара).

3) в этом процессе должен участвовать суд<sup>12</sup>.

Реальность процесса национализации видна и в законодательных актах последних лет. Разновидностью отчуждения имущества для государственных нужд (родственные национализации) являются такие институты, как выкуп земельного участка для государственных и муниципальных нужд (ст. 279 ГК РФ) и отчуждение недвижимого имущества в связи с изъятием участка (ст. 239 ГК РФ)<sup>13</sup>. Общая процедура изъятия земельных участков для публичных нужд регламентирована ст. 279–283 ГК РФ и ст. 49, 55, 57, 63 ЗК РФ и отличается сложностью и длительностью процесса. В целях решения задач реализации крупных федеральных проектов законодатель пошел по пути принятия ряда законов, существенно упрощающих данную процедуру и условия изъятия частной собственности в собственность государства. На сегодняшний день принято четыре таких акта: Федеральный закон от 05.04.2013 № 43-ФЗ «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации – городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон от 01.12.2007 № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон от 08.05.2009 № 93-ФЗ.

«Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран-участников форума «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество» в 2012 году о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Федеральный закон от 07.06.2013 № 108-ФЗ «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». В этих законах более детально регламентируется и, в тоже время, упрощается процедура изъятия собственности и прекращения иных вещных прав, сокращаются сроки реализации изъятия земельных участков и прекращения прав собственности на изымаемое недвижимое имущество.

Судебная практика Конституционного Суда РФ также накопила определенный багаж по вопросам защиты прав собственников при изъятии имущества для государственных нужд. Нарушения конституционных норм в законодательстве и практике досудебного и внесудебного изъятия имущества (чрезмерные налоговые выплаты, административные штрафы, конфискация предметов контрабанды и т. д.) были и встречаются в настоящее время. В ряде своих решений Конституционный Суд РФ выработал правовые позиции по защите от незаконных или необоснованных изъятий имущества, нарушения права собственности. Например, в Постановлении КС РФ от 12 октября 1998 г. № 24-П Конституционный Суд РФ заявил, что повторное взыскание с добросовестного налогоплательщика не поступивших в бюджет налогов (бесспорное списание средств путем выставления на инкассо платежных поручений) нарушает ч. 3 ст. 35 Конституции.

Таким образом, национализация в России фактически осуществляется, имеет определенную нормативную базу и практику административного и судебного применения. Вместе с тем, правовые контуры этого процесса в полной мере не конкретизированы и не обеспечены конституционно-правовым уровнем регулирования.

---

<sup>12</sup> Гражданский кодекс РФ. Сделки. Решения собраний. Представительство и доверенность. Сроки исков. Давность: Постатейный комментарий к главам 9-12/ Под ред. П.В. Крашенинникова. М., 2013. 270 с.

<sup>13</sup> Умеренко Ю.А. Правовое регулирование управления и распоряжения земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена: актуальные проблемы теории и практики. Современное право. 2014. № 2. С. 63–71.

## **Глава 2. Система управления государственной собственностью**

### **2.1. Сущность, состав и структура государственной собственности**

Под государственной собственностью, в соответствии с нормативными положениями Гражданского кодекса Российской Федерации, понимаются имущественные объекты (объекты недвижимости, имущественные комплексы, земельные и иные природные ресурсы), а также нематериальные активы (типа объектов интеллектуальной собственности, информационных ресурсов и др.), принадлежащие на правах собственности государству – Российской Федерации и субъектам Федерации. Преимущественно рассматривается объектное представление государственной собственности. Это помогает получить оценку ее масштабов, места и роли в государственном управлении, поддержке и ресурсном обеспечении жизнедеятельности и социально-экономического развития общества, в национальном богатстве страны и ее регионов.

Государственное управление определено как целенаправленная деятельность субъектов законодательной, исполнительной и судебной властей в меняющихся условиях внешней и внутренней среды. В числе приоритетных целей управления – обеспечение устойчивого социально-экономического развития страны и ее регионов, рост благосостояния населения, гарантии экономической, экологической и т. д. безопасности общества, приумножение и сохранность национального богатства, рациональное освоение природных ресурсов и создание благоприятной среды обитания, предоставление качественных и доступных услуг населению в социальной сфере. Соответственно, в составе объектов государственного управления (наряду с развиваемыми производственно-экономическими, социально-культурными отношениями и т. д.) следует обратить внимание на всеохватывающее инфраструктурное значение вещных объектов гражданского права – земельной и иной недвижимости, как наиболее приближенных к человеку и хозяйствующим субъектам пространству и ресурсам жизнедеятельности. Отметим также в приведенном перечне целей государственного управления важную роль, которую играет национальное богатство как одна из наиболее презентативных характеристик достигнутого за многие поколения уровня развития и благосостояния общества<sup>14</sup>.

Рассмотрим характерные черты проблематики управления государственной собственностью и состоянием национального богатства, как одной из центральных задач государственного управления.

Объекты недвижимости, недвижимого имущества организаций (как и страны в целом) – так называемые пространственные ресурсы, к которым в общем случае относят рассматриваемые в работе виды объектов государственной собственности – являются одним из важнейших, наряду с финансовыми, человеческими и информационными ресурсами, в обеспечении достижения целей их собственников и пользователей всех уровней. Таким образом, имущественные объекты государственной собственности (земля, недра, здания и сооружения, объекты производственной и социальной инфраструктуры и т. д.) являются, при всей их масштабности, капиталоемкости и значимости, одним из обеспечивающих ресурсов государственного управления

---

<sup>14</sup> Соловьев М.М. Государственная собственность – ресурс государственного управления и основа национального богатства России / В кн.: Управление развитием крупномасштабных систем (MLSD'2011): Программа и пленарные доклады Пятой международной конференции (3–5 октября 2011 г., Москва, Россия). М.: Институт проблем управления им. В.А. Трапезникова РАН, 2011. С. 153.

в целом. Соответственно этому определяют и эффективность управления ими: как в совокупности, например, когда выдвигают тезис о необходимости эффективного управления государственной собственностью вообще, так и по отдельным видам объектов, в частности, при постановках задач о рациональном освоении природных ресурсов или эффективном использовании объектов федеральной недвижимости типа зданий и сооружений<sup>15</sup>.

В каждой из названных постановок приоритетным является понимание, для какой цели, задач и проектов государственного управления будут использованы ресурсы государственной собственности. Так, в числе обязательных функций государственного управления важнейшее место занимают: гарантии экологической и экономической безопасности; рост благосостояния населения; стабильное экономическое развитие; качественное исполнение социальных функций и предоставление доступных услуг населению в сферах здравоохранения, образования; сохранение и приумножение национального наследия. Практически в каждой из них задействованы объекты государственной земельной и иной недвижимости, организуя пространство жизнедеятельности, ограничивая или поддерживая деловую активность хозяйствующих субъектов, формируя материальную основу предоставления услуг и т. д.

Государство должно строго выполнять и обеспечивать реализацию конституционных требований равной поддержки и защиты всех форм собственности, а также норм и положений антимонопольного законодательства. При этом органы государственного управления в своих намерениях и действиях, в т. ч. с объектами государственной собственности, находятся под пристальным и критическим вниманием средств массовой информации и общества в целом. Отсюда возникает как первоочередная задача определения взаимосвязей между задачами государственного управления и теми видами и составом объектов государственной собственности, которые вовлекаются в решение каждой из них. Вслед за этим устанавливают требования к их количественным и качественным характеристикам, предъявляемые с уровня государственного управления. Они и будут приоритетными при определении оценок эффективности управления данной совокупностью объектов государственной собственности.

Следует также подчеркнуть, что управление государственной собственностью, в принципе, должно опираться на полную систему правомочий и обязанностей собственника. Принимаемые планы, программы и управленческие решения должны быть нацелены не только на реализацию хорошо аргументируемых правомочий доходного использования объектов государственной собственности, извлечение из операций с ними максимально возможной прибыли. Также необходимо предусматривать обоснованные затраты на их содержание и развитие как важных компонентов приумножения национального богатства страны. Требуемую интеграцию правомочий и обязанностей должны отразить государственные бюджеты и контроль их исполнения. В бюджетной системе, в принципе, может быть представлена полная информация и обеспечен требуемый баланс всех доходных и расходных потоков, связанных с управлением объектами государственной собственности соответствующих уровней<sup>16</sup>.

В ряду видовых особенностей объектов государственной и муниципальной собственности следует упомянуть унитарные предприятия, госкорпорации, государственную казну, лесной и водный фонды, земельные и природные ресурсы, а также акции предприятий. Управление каждым упомянутым видом объектов собственности осуществляется в соответствии с требованиями нормативных актов, учитывающих их специфику<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Алехин Э.В. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие. Пенза, 2012.

<sup>16</sup> Соловьев М.М. Государственная собственность – ресурс государственного управления и основа национального богатства России // В кн.: Управление развитием крупномасштабных систем (MLSD'2011): Программа и пленарные доклады Пятой международной конференции (3–5 октября 2011 г., Москва, Россия). М.: Институт проблем управления им. В.А. Трапезникова РАН, 2011. С. 155.

<sup>17</sup> Камаев Р.А. Управление государственной собственностью в условиях формирования новой социально-экономической парадигмы. Имущественные отношения в Российской Федерации. 2011. № 8. С. 90–96.

Например, управленческие решения, принимаемые по вопросам хозяйственно-финансовой деятельности унитарных предприятий, регламентируются рядом дефиниций гражданского законодательства.

Согласно п. 6 ст. 113 ГК РФ, правовое положение государственных и муниципальных унитарных предприятий определяется ГК РФ. Кроме отмеченного, на основании прямого указания п. 6 ст. 113 ГК РФ 14.11.2002 г. принят Федеральный закон за № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»<sup>18</sup>.

Данный нормативный акт является специальным актом гражданского законодательства, регулирующим правовое положение государственных и муниципальных унитарных предприятий, права и обязанности собственников его имущества, порядок создания, реорганизации и ликвидации унитарного предприятия, а также ряд других отношений.

Правовой статус унитарных предприятий определен ГК РФ. В частности, определяются: понятие и основы правового положения таких предприятий (ст. 113); особенности унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения (ст. 114) и на праве оперативного управления (ст. 115); содержание права хозяйственного ведения и оперативного управления (ст. 294–297); порядок приобретения и прекращения указанных прав (ст. 299); правила сохранения прав на имущество при переходе предприятия к другому собственнику (ст. 300). Основные требования к содержанию уставов унитарных предприятий и порядку утверждения этих учредительных документов в ГК РФ определены в общих нормах ст. 52, а также в специальных правилах его ст. 113–115.

Согласно отмеченным нормативным актам, статус и правовой режим управления собственностью упомянутых предприятий может существенно отличаться. В частности, управление имуществом комплексом одних унитарных предприятий может основываться на праве хозяйственного ведения (ст. 113, 114, 294, 295, 299, 300), у других – на праве оперативного управления (ст. 113, 115, 296, 297, 299, 300).

Особенности управления хозяйственно-финансовой деятельностью государственных корпораций предусмотрены ст. 7.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (в редакции ФЗ № 88-ФЗ от 19.05.2010)<sup>19</sup>. Согласно упомянутой дефиниции, госкорпорацией признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная Российской Федерацией на основе имущественного взноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций. Это определение почти дословно соответствует определению учреждения в п. 1 ст. 120 ГК, согласно которому учреждением признается некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера.

Главную особенность статуса упомянутых юридических лиц составляет то обстоятельство, что каждая госкорпорация создается на основании специального федерального закона, а потому, в отличие от всех других юридических лиц, не имеет учредительных документов.

Имущество, переданное госкорпорации Российской Федерацией безвозмездно или на чрезвычайно льготных условиях, становится собственностью госкорпорации, т. е. является частной, а не государственной (федеральной) собственностью (в данном случае – приватизируется). При этом для госкорпораций законом устанавливаются правила целевого использования имущества, находящегося в их ведении (п. 2 ст. 7.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях» и п. 1 ст. 296 ГК).

---

<sup>18</sup> См.: Российская газета. 03.12.2002.

<sup>19</sup> См.: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru).

Источниками формирования имущества госкорпорации могут являться также и регулярные и/или единовременные поступления (взносы) от юридических лиц, для которых обязанность осуществлять эти взносы определена федеральным законом.

Федеральные законы, предусматривающие создание той или иной госкорпорации, как правило, предусматривают также и требования к формированию уставного капитала, определяющему минимальный размер имущества госкорпорации, гарантирующего удовлетворения возможных требований ее кредиторов.

В контексте рассматриваемых вопросов правового обеспечения управления государственной собственностью следует также назвать государственную казну. Анализ действующего законодательства (Бюджетный кодекс РФ<sup>20</sup>, Налоговый кодекс РФ<sup>21</sup>, Гражданский кодекс РФ<sup>22</sup>) свидетельствует о том, что, при широком использовании термина «казна» в нормативных актах, в нашей стране упомянутый институт необходимым набором признаков самостоятельного субъекта права не обладает.

Согласно же п.п. «е» п. 9 положения «О Федеральном казначействе Российской Федерации», утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 703, Федеральное казначейство осуществляет управление доходами и расходами бюджета Российской Федерации в рублях и в иностранной валюте; распоряжается средствами, числящимися на соответствующих счетах в банках и иных финансово-кредитных учреждениях (за исключением средств государственных (федеральных) внебюджетных фондов и внебюджетных (федеральных) средств), а также осуществляет операции с этими средствами.

Российская Федерация посредством органов казначейства определяет круг доходов, которые могут зачисляться в бюджеты ее субъектов. Одновременно Российская Федерация ответственна за неплатежеспособность последних. В свою очередь, и субъекты РФ, передавая или изымая имущество у муниципальных образований, ответственны за долги подчиненных административных образований. Иными словами, субъекты более высокого уровня должны отвечать за долги нижестоящих субъектов.

Принцип ответственности по обязательствам одного субъекта государственной (муниципальной) собственности имуществом другого предполагает, что все государственное (муниципальное) имущество должно быть предметом для взыскания кредиторов.

Все отмеченное указывает на то, что казна является эффективным инструментом управления государственной и муниципальной собственностью.

Правовую основу управления лесным и водным фондами составляет ряд специальных федеральных законов (Лесной<sup>23</sup> и Водный<sup>24</sup> кодексы РФ, а также Гражданский кодекс РФ).

В соответствии с упомянутыми и иными нормативными актами, владение, пользование и распоряжение лесным и водным фондами отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. К ведению Российской Федерации упомянутыми нормативными актами относятся: определение основных направлений государственной политики в области лесного и водного хозяйств; определение порядка организации и деятельности органов управления лесным и водным фондами; установление порядка распределения лесов и водных ресурсов по

---

<sup>20</sup> Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (действующая редакция). URL: <http://www.consultant.ru/popular/budget/>.

<sup>21</sup> См.: Налоговый кодекс РФ от 31.07.1998 № 146-ФЗ (принят ГД ФС РФ 16.07.1998, действующая редакция от 01.01.2014).

<sup>22</sup> Гражданский кодекс РФ. Сделки. Решения собраний. Представительство и доверенность. Сроки исков. Давность: Поставленный комментарий к гл. 9–12 / Под ред. П.В. Крашенинникова. М., 2013. 270 с.

<sup>23</sup> Принят Федеральным законом от 22 июля 2010 г. № 167-ФЗ. Российская газета. 26.07.2010. № 163.

<sup>24</sup> Принят Федеральным законом от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ (с изменениями на 27.12.2009; редакция, действующая с 01.04.2010). Российская газета. 29.12.2009. № 252.

группам и категориям защитности; назначение системы платежей за пользование лесным и водным фондами и т. д.

В ведение субъектов Федерации законодательством относятся: разработка региональных программ по развитию лесного и водного хозяйств; участие в совершенствовании лесного и водного законодательства; распоряжение совместно с Российской Федерацией лесным и водным фондами; экологическое воспитание и образование населения с обеспечением его необходимой природоохранной информацией и т. п.

Государственное управление упомянутыми фондами осуществляется органами общей и специальной компетенции<sup>25</sup>.

В свою очередь, государственный контроль над соблюдением порядка установления размеров и границ, а также режима хозяйственной и иной деятельности в пределах лесного хозяйства, водоохранных зон и прибрежных защитных полос законодательством возложен на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, территориальные органы управления, использования и охраны водного и лесного фондов.

Система природоресурсного и земельного законодательства Российской Федерации состоит из общепризнанных норм и принципов международного права и международных договоров Российской Федерации; Конституции РФ<sup>26</sup>; нормативных многосторонних и двусторонних договоров, заключаемых между Российской Федерацией и органами государственной власти субъектов РФ; федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации; подзаконных нормативных актов, включающих в себя Указы Президента РФ, постановления Правительства Российской Федерации, ведомственные нормативные акты и нормативные акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

Соотношение природоресурсного и земельного права обусловлено неразрывной связью поверхностного слоя земли со многими другими природными ресурсами. Земля, в соответствии со ст. 9 Конституции РФ, является одним из природных ресурсов. На этом основании земельные отношения зачастую объединяют с другими ресурсными отношениями и включают в предмет экологического права (права окружающей среды). Между тем, отношения по использованию земель и отношения по использованию иных природных ресурсов имеют принципиальные отличия, не позволяющие устанавливать для них единый правовой режим.

Упомянутым законодательством природные и земельные ресурсы рассматриваются как основа жизнедеятельности граждан страны, и поэтому вопросы владения, пользования и распоряжения этими ресурсами правомерно отнесены к совместной компетенции Российской Федерации и тех субъектов Российской Федерации, на территории которых находятся соответствующие ресурсы.

Отдельные объекты, содержащие природные ресурсы, имеют особую специфику, поэтому предмет соглашения по поводу их разведки и добычи определяется федеральным законодательством.

Соглашения, связанные с использованием участков недр, расположенных на континентальном шельфе или в пределах исключительной экономической зоны РФ, утверждаются Федеральным Законом от 30.12.1995 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции»<sup>27</sup>. Никакие другие отрасли российского права подобных нормативных правовых актов не содержат.

---

<sup>25</sup> Характеристика соответствующих органов будет представлена в специальной главе, посвященной управлению государственной собственностью лесного и водного фондов.

<sup>26</sup> В соответствии со ст. 15 Конституции РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры являются составной частью правовой системы России.

<sup>27</sup> Изменения, внесенные Федеральным законом от 07.01.1999 № 19-ФЗ, на основе которых подготовлена следующая редакция, вступили в силу со дня его официального опубликования (СЗ РФ – 11.01.1999, РГ – 14.01.1999).

Мировым сообществом принят ряд правовых актов, регулирующих право ресурсопользования в интересах всех государств Мира.

Подзаконные нормативные акты составляют значительную часть нормативных правовых актов, регулирующих отношения ресурсопользования. Основополагающее значение для рационализации ресурсопользования и обеспечения его безопасности имеет Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»<sup>28</sup>.

Действующими нормативными актами ставится задача разграничения государственной собственности на природные ресурсы между Российской Федерацией и ее субъектами и определяет, какие природные ресурсы могут быть отнесены к федеральной государственной собственности.

Постановления Правительства РФ принимаются по вопросам, отнесенным к его компетенции, обычно в целях определения способов и порядка реализации прав и обязанностей ресурсопользователей, устанавливаемых федеральными законами и указами Президента РФ. Чаще всего такие нормативные акты регулируют отношения, возникающие в связи с использованием отдельных видов природных ресурсов.

Органы местного самоуправления, в свою очередь, также вправе издавать нормативные правовые акты в области ресурсопользования, однако только в тех случаях, когда это прямо установлено федеральным законодательством или законодательством субъекта РФ, либо соответствующие полномочия переданы органу местного самоуправления органом исполнительной власти субъекта РФ.

И наконец, нормативные правовые акты могут также приниматься специально уполномоченными государственными органами, в ведении которых находятся вопросы управления, использования и охраны природных ресурсов, а также государственные органы, устанавливающие порядок внесения платы за пользование природными ресурсами (Министерство финансов РФ, Федеральная налоговая служба и др.).

Еще одним объектом управления государственной собственностью являются акции. Государство управляет своими акциями на основе государственных нормативно-правовых документов, имеющих сложную и разветвленную систему, без которой невозможно эффективное регулирование данных отношений.

Основными нормативными правовыми актами данной группы являются: Федеральный закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (в ред. от 02.06.2010), Указ Президента РФ от 16.11.1992 № 1392 «О мерах по реализации промышленной политики при приватизации государственных предприятий» (в редакции от 05.09.2001), а также нормативные правовые акты, распространяющие свое действие на отдельные отрасли экономики и их хозяйствующие субъекты.

В систему нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в области управления находящимися в государственной собственности акциями, входят: нормативные правовые акты, устанавливающие основы управления государственным имуществом (Перечень стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ, утвержденный Указом Президента РФ от 04.08.2004 № 1009); постановления Правительства РФ – от 09.09.1999 № 1024, утвердившее Концепцию управления государственным имуществом и приватизации в РФ, и от 03.12.2004 № 738, утвердившее Положение об управлении находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении открытыми акционерными обществами («золотой акции»); распоряжение Правительства РФ от 23.01.2003 № 91-р, утвердившее перечень открытых акционерных обществ и т. д.

---

<sup>28</sup> См.: Российская газета. 19.05.2009.

Постановлением Правительства РФ от 11 января 2000 г. № 23 было утверждено положение о ведении реестра показателей экономической эффективности деятельности открытых акционерных обществ на основе предоставляемых ими экономических программ своего развития.

Как можно заметить, видовая специфика объектов государственной и муниципальной собственности закономерно обуславливает возникновение и развитие сложной системы нормативных актов, призванных решить как текущие, так и перспективные задачи, возникающие в процессе управления упомянутыми формами собственности.

В завершении нашей лекции должны быть рассмотрены вопросы, относящиеся к содержанию правовых ситуаций, затрагивающих имущественные интересы государства и требующие соответствующих управленческих решений.

Основное содержание упомянутых ситуаций связано с приобретением, оценкой, отчуждением (приватизацией), утратой и, наконец, учетом государственной (муниципальной) собственности.

Источники приобретения государственной и муниципальной собственности, как известно, могут быть самыми различными, и все они оговорены законодательством Российской Федерации (Конституция РФ, ГК РФ, специальные нормативные акты, конкретизирующие упомянутые источники). Как следует из упомянутых и иных нормативных актов, собственность может быть включена в государственный реестр в результате производства определенных объектов движимого и недвижимого имущества, в результате национализации или деприватизации, возмездного приобретения имущества в результате сделок купли-продажи, отчуждения со стороны физических и юридических лиц в соответствии с действующими нормативными актами и т. д.

Наибольшее число случаев отчуждения государственной или муниципальной собственности происходит в результате приватизации. Данное понятие приватизации и ее принципы определены в Федеральном законе 2002 года «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации»<sup>29</sup>.

В числе вопросов, связанных с управлением государственной и муниципальной собственностью, существенное значение имеет порядок ее учета. В настоящее время данный аспект управления собственностью регламентируется Постановлением Правительства РФ от 16 июля 2007 г. № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества» (в ред. Постановления Правительства РФ от 22.04.2009 № 352)<sup>30</sup>.

В соответствии с п. 3 Положения об учете федерального имущества и ведении реестра федерального имущества, утвержденного названным постановлением, объектами учета реестра являются:

- а) земельные участки, находящиеся в федеральной собственности;
- б) участки леса, недр, водные объекты и другие природные объекты (ресурсы), находящиеся в федеральной собственности;
- в) федеральное имущество, закрепленное на праве хозяйственного ведения за государственным унитарным предприятием или на праве оперативного управления за федеральным казенным предприятием или государственным учреждением, либо находящееся в федеральной собственности предприятие в целом как имущественный комплекс;
- г) находящиеся в федеральной собственности акции (доли, вклады) хозяйственных обществ и товариществ, а также имеющееся у них федеральное имущество, не вошедшее в уставный (складочный) капитал;

---

<sup>29</sup> Ранее вопросы приватизации регламентировал Федеральный закон от 21.07.1997 № 123-ФЗ «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации». СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3595.

<sup>30</sup> См.: [base.garant.ru/12266727/](http://base.garant.ru/12266727/).

д) иное, находящееся в федеральной собственности, недвижимое и движимое имущество, в т. ч. переданное в пользование, аренду, залог и по иным основаниям<sup>31</sup>.

В соответствии с п. 6 Положения, учет федеральных природных объектов (ресурсов), находящихся на территории Российской Федерации (п.п. «а» и «б»), организуется и осуществляется соответствующими федеральными органами исполнительной власти в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

В соответствии с ч. 3 п. 17 Положения, учет изменения стоимости государственного имущества производится на основании бухгалтерской отчетности юридических лиц, являющихся держателями свидетельства о внесении объекта учета в реестр федерального имущества. Бухгалтерская отчетность юридических лиц ведется в порядке, определенном нормами Федерального закона от 21 ноября 1996 г. № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» (вред, от 28.09.2010 № 243-ФЗ)<sup>32</sup>.

Согласно действующему законодательству, государство, как и любой собственник, обеспечивает свои обязательства. По общему правилу, установленному в ст. 126 ГК РФ, Российская Федерация отвечает по своим обязательствам имуществом, принадлежащим ей на праве собственности. Данное правило вытекает из презумпции равноправия государства и других участников гражданского оборота, закрепленной в п. 1 ст. 124 ГК РФ. Поэтому следует рассмотреть возможность исполнения судебного решения путем обращения взыскания на иное имущество казны Российской Федерации, кроме средств федерального бюджета<sup>33</sup>.

Здесь же следует обратить внимание на то, что согласно абзацу 9 п. 2 ст. 235 ГК РФ, имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, отчуждается в собственность граждан или юридических лиц в порядке, предусмотренном законами о приватизации, по решению собственника, т. е. добровольно. Следует отметить, что право государственной собственности на указанное имущество прекращается не только в этом случае, но и, согласно п. 1 ст. 235 ГК РФ, в иных случаях, предусмотренных законом. Законодатель их числу обоснованно причисляет принудительное изъятие имущества у собственника при обращении взыскания на такое имущество для погашения обязательств собственника (п.п. 1 п. 2 ст. 235 и ст. 237 ГК РФ). Особенности данного случая прекращения права собственности являются отчуждение имущества у собственника против его воли и отчуждение имущества в собственность третьего лица не самим собственником, а специальным субъектом рассматриваемых правоотношений.

Порядок изъятия имущества путем обращения взыскания на него для погашения обязательств собственника установлен Гражданским процессуальным кодексом РФ и Федеральным законом от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»<sup>34</sup>.

Анализ действующего законодательства указывает также на пределы имущественной ответственности государства. В частности, согласно ст. 124, п. 1 ст. 126 и абзацу 2 п. 4 ст. 214 ГК РФ, по своим обязательствам государство несет ответственность всем имуществом, принадлежащим ему на праве собственности, за исключением имущества, которое закреплено за созданными им юридическими лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, т. е. казной. Взысканию не подлежит имущество, которое может находиться только в государственной собственности.

---

<sup>31</sup> Фролов А. Аренда как инструмент управления государственным имуществом. Государственная служба. 2013. № 6. С. 42–44.

<sup>32</sup> [www.referent.ru/1/13741](http://www.referent.ru/1/13741).

<sup>33</sup> Дмитриева О.Г. Управление госсобственностью в России: иррациональность устоявшихся особенностей. Российский экономический журнал. 2013. № 1. С. 13–27.

<sup>34</sup> См: СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3591.

## **2.2. Понятие, основные элементы и функции системы управления государственной собственностью. Организация взаимодействия с частной и другими видами негосударственной собственности**

В системном плане управление представляет собой взаимодействие субъекта и объекта управления (направленные воздействия одного и обратная реакция другого), ориентированное на достижение поставленных целей в условиях меняющейся внешней среды. Цели и степень их достижения в процессе и по результатам управления должны быть измеримы. Характерно, что рассматриваемая система, как правило, является одним из компонентов систем управления более высокого уровня и, в то же время, сложным комплексом, включающим компоненты более низкого уровня. То есть, цели и критерии качества управления определяются целями и критериями систем более высоких уровней, что относится и к взаимоотношениям с подсистемами более низких уровней<sup>35</sup>.

Существенно, что внешняя среда систем всех уровней носит многопараметрический (экономический, социальный, экологический и т. д.) и динамично изменяющийся характер, воздействуя как на объект, так и на субъект управления. При этом специфическим и часто определяющим является то, что рассматриваемый объект, наряду с другими свойствами, является объектом права. И поэтому поиск лучшего управления во многом связан с действиями в правовом пространстве, целенаправленными изменениями в системе правомочий и обязанностей взаимодействующих собственников, правовых характеристик, вплоть до смены форм собственности.

Важным фактором в управлении социально-экономическим развитием является вовлечение в этот процесс, наряду с объектами государственной собственности, имущественных ресурсов частного сектора. В наибольшей мере это проявляется в подготовке и реализации следующих масштабных и капиталоемких процессов:

- приватизационной стратегии государственного управления, когда происходят основные и на долгие сроки радикальные изменения форм собственности на значительные объемы государственного и муниципального имущества;
- партнерских проектов государства и частного сектора, когда происходят долговременные смены форм собственности на развиваемые имущественные комплексы на возвратной основе – с восстановлением прав государственной собственности на созданные объекты партнерства по окончании проектов.

Таким образом, в организации управления государственной собственностью, при ее понимании как обеспечивающего ресурса государственного управления, в поисках путей повышения эффективности необходимо комплексным образом учитывать следующие (часто вступающие в противоречия) факторы:

- двойственное положение государства как регулятора земельно-имущественных отношений и гаранта равноправия субъектов всех форм собственности и, одновременно, как собственника значительных объемов имущества, ответственного за эффективное управление этим общим достоянием;
- необходимость реализации полного комплекса правомочий и обязанностей собственников относительно всех вовлекаемых в управление имущественных объектов;

---

<sup>35</sup> Соловьев М.М. Управление государственной собственностью: методология, опыт, инновации: Учебник /М.М. Соловьев, Л.И. Кошкин, А.А. Свирина. Ростов н/Д.: Феникс, 2014. 303 с.

- активное вовлечение в процессы управления социально-экономическим развитием страны и регионов объектов как государственной, так и частной собственности;
- согласованные взаимодействия государственного и частного собственников, связанных со сменами форм собственности на вовлекаемые в управление ресурсы<sup>36</sup>.

Развитие современной государственности в России сопровождается все большим участием государства в различных сферах общественной жизни. Данный вывод, в первую очередь, подтверждается постоянным увеличением доли государства в валовом внутреннем продукте, всепроникающим характере государственного участия в экономике. В значительной степени вложение государственных и муниципальных средств осуществляется в приобретение новых объектов собственности, необходимой для реализации государственного интереса. Отсюда следует вывод об укреплении роли государства в этой сфере и усилении его влияния в экономических отношениях. Однако усиление роли государства в регулировании экономики не следует понимать как политику наращивания массы объектов государственной собственности в экономическом пространстве страны. Сегодня как никогда ощущается объективная потребность в создании стройной, экономически и логически выверенной системы критериев, в соответствии с которыми те или иные объекты выбираются для осуществления государственного управления на базе жесткого, детально регламентированного механизма управления и контроля над государственной собственностью.

В современных условиях наличие государственной собственности обеспечивает самостоятельность государства в отношениях с другими субъектами права внутри страны, а наличие государственной собственности за рубежом является определенной гарантией обязательств государства, вытекающих из разного рода международных соглашений.

Государственное управление осуществляется как в отношении публичной, так и частной собственности. Считается, что в отношении государственной собственности государство осуществляет прямое управление. В отношении частной собственности государство осуществляет управление опосредованно путем установления запретов и ограничений для собственника и контроля над их исполнением.

Мировая история социально-экономического развития стран демонстрирует регулярные чередования экономических подъемов и спадов, волн процессов приватизации и национализации. Так, с 80-х годов XX века и до текущего кризиса преобладали интенсивные процессы приватизации государственного имущества. В свою очередь, им предшествовали процессы послевоенной национализации 50-х годов, а до этого – периоды активного государственного регулирования для преодоления экономической депрессии 30-х годов. Анализ рыночной статистики показывает, что подобные волновые процессы свойственны и рынкам недвижимости (т. е. той объектной среде, которой принадлежит рассматриваемое государственное имущество). Их динамика, в свою очередь, влияет на общий ход проводимых приватизационных процессов, инвестиционную активность и интенсивность вовлечения земельной и иной недвижимости в рыночный оборот. Так, для европейских рынков недвижимости за период с 70-х годов характерными были следующие волны (1)-(5).

### **Таблица 1.**

---

<sup>36</sup> Соловьев М.М. Государственная собственность – ресурс государственного управления и основа национального богатства России // В кн.: Управление развитием крупномасштабных систем (MLSD'2011): Программа и пленарные доклады Пятой международной конференции (3–5 октября 2011 г., Москва, Россия). М.: Институт проблем управления им. В.А. Трапезникова РАН, 2011. С. 157.

**Волны подъемов и спадов на рынках недвижимости<sup>37</sup>**

№ волны	Период подъема (гг.)	Период спада (гг.)
1	1970 — 1973	1973 — 1977
2	1978 — 1979	1980 — 1984
3	1985 — 1989	1990 — 1993
4	1994 — 1997	1998 — 2000
5	2001 — 2007	2008 — н/вр.

Как видно из таблицы, длительности подъемов и спадов, периодичность циклических процессов на рынках недвижимости коррелируют с динамикой процессов приватизации и национализации, состоянием мировой экономики, являясь следствием или находясь под их сильным влиянием. Таким образом, государственному собственнику при подготовке программ приватизации необходимо учитывать возможный волновой характер развития на соответствующих рынках недвижимого имущества. В то же время, кризисы на рынках недвижимости могут быть важным фактором развития общеэкономических процессов, как это имело место в период последнего финансово-экономического кризиса, начавшегося в 2008–2009 годах и вызвавшего активные меры государственного регулирования, позволяющие трактовать их как свойственные политике национализации.

В целом, глубина реформ и динамика процессов смены форм собственности, применяемых мер государственного регулирования зависит как от различных факторов внешней среды (в т. ч. свойственных современным рыночным экономикам), так и внутренних целевых приоритетов социального, политического и экономического характера в каждой из стран. В результате, эти волновые процессы во многом отражают стратегический характер государственной политики в развитии земельно-имущественных отношений, взаимодействий с частным сектором по всем направлениям социально-экономического развития общества, в т. ч. применительно к процессам приватизации и национализации. Таким образом, для построения эффективных систем государственного управления и управления объектами государственной собственности необходимо учитывать, каким в обществе определен характер стратегических отношений государства и частного сектора. И более того, почему их целесообразно выстраивать как партнерские.

В российскую правовую доктрину термин «управление государственной собственностью» стал активно вводиться в 90-е годы, в период реформирования общественных отношений, складывавшихся после распада СССР.

Государственной собственностью в Российской Федерации, согласно п. 1 ст. 214 ГК РФ, является имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации, и имущество, принадлежащее на праве собственности субъектам Российской Федерации – респуб-

<sup>37</sup> Соловьев М.М. Государственная собственность – ресурс государственного управления и основа национального богатства России // В кн.: Управление развитием крупномасштабных систем (MLSD'2011): Программа и пленарные доклады Пятой международной конференции (3–5 октября 2011 г., Москва, Россия). М.: Институт проблем управления им. В.А. Трапезникова РАН, 2011. С. 158.

ликам, краям, областям, городам федерального значения, автономной области, автономным округам<sup>38</sup>.

Основными целями управления государственной собственностью на современном этапе развития России являются: повышение доходов бюджета на основе более эффективного управления; оптимизация структуры собственности для обеспечения предпосылок к модернизации отечественной экономики и перехода ее на инновационный путь развития; использование государственных активов для привлечения инвестиций в реальный сектор экономики. Для решения поставленных задач предусматривается: проведение полной инвентаризации государственного имущества, детальная регламентация процессов управления в соответствии с уставными целями госпредприятий, оптимизация количества объектов управления, расширенное применение современных методов управления, обеспечение контроля по использованию государственного имущества.

В отличие от частной собственности, федеральная собственность характеризуется множественностью субъектов публично-правовых отношений, связанных с ее конституционным режимом.

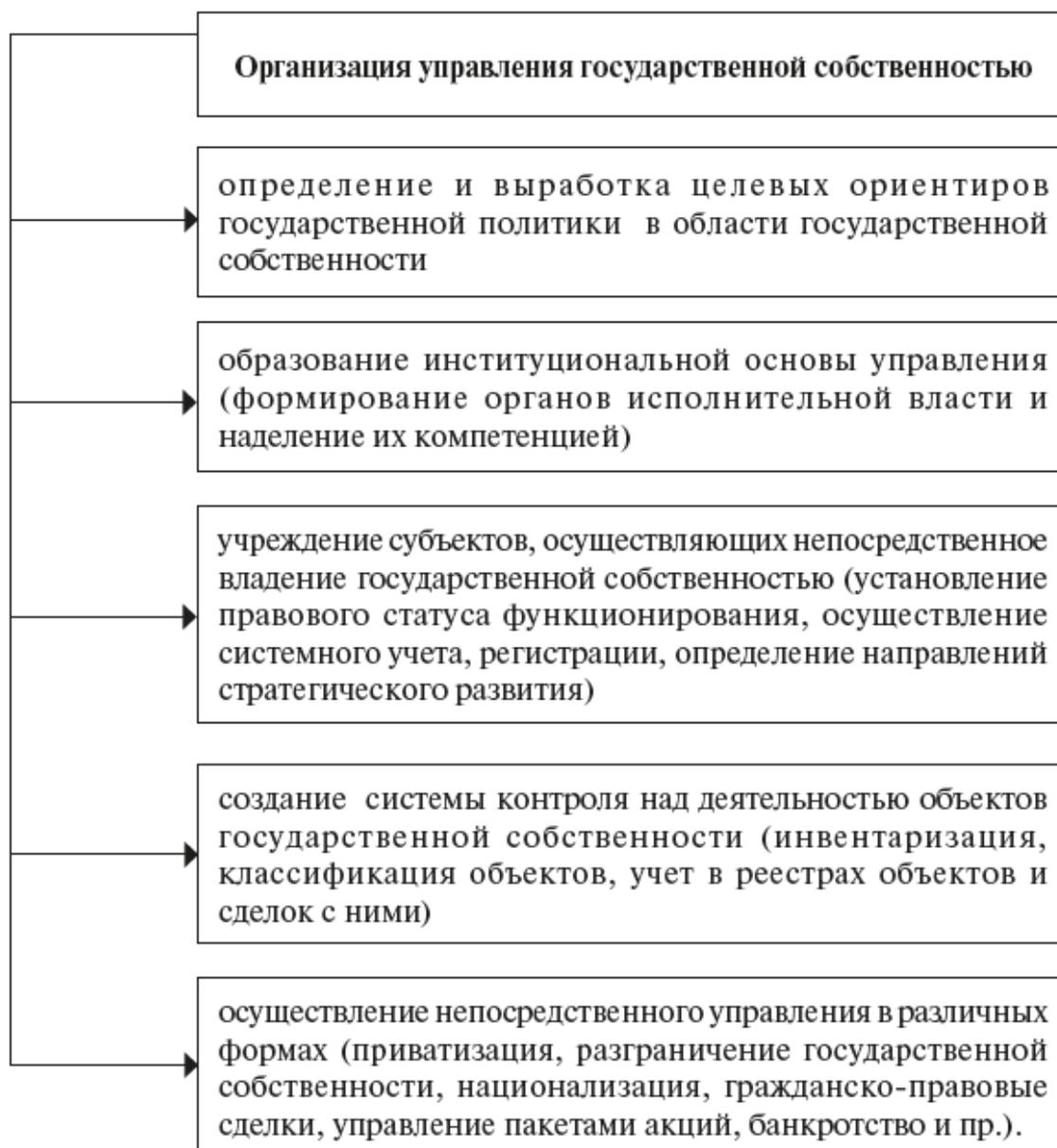
### **Рисунок 1.**

## **Организация управления государственной собственностью<sup>39</sup>**

---

<sup>38</sup> Камаев Р.А. Управление государственной собственностью в условиях формирования новой социально-экономической парадигмы. Имущественные отношения в Российской Федерации. 2011. № 8. С. 90–96.

<sup>39</sup> Мовчан С.Н. Основные направления совершенствования нормативно-правовой базы управления государственной собственностью. ЭТАП: Экономическая Теория, Анализ, Практика. 2013. № 1. С. 4–15.



В гражданско-правовом смысле собственником федерального имущества является Российская Федерация. Однако публично-правовое регулирование статуса Российской Федерации предполагает разграничение компетенции между федеральными государственными органами, в т. ч. в области федерального имущества.

Сравнение полномочий Президента Российской Федерации, органов законодательной и судебной ветвей власти показывает, что главную роль в управлении федеральным имуществом играет исполнительная власть, которая обладает полномочиями непосредственно осуществлять управление федеральным имуществом. Все федеральные органы исполнительной власти, в той или иной мере, принимают участие в управлении федеральным имуществом. Аналогичный вывод можно сформулировать и в отношении органов исполнительной власти субъектов Федерации исходя из их компетенции, установленной федеральным законодательством. Эти выводы позволили выделить систему органов управления федеральным имуществом (см. рис. 2).

Основополагающими принципами, на которых, в соответствии с действующим законодательством, осуществляется управление государственной собственностью в Российской Федерации, являются:

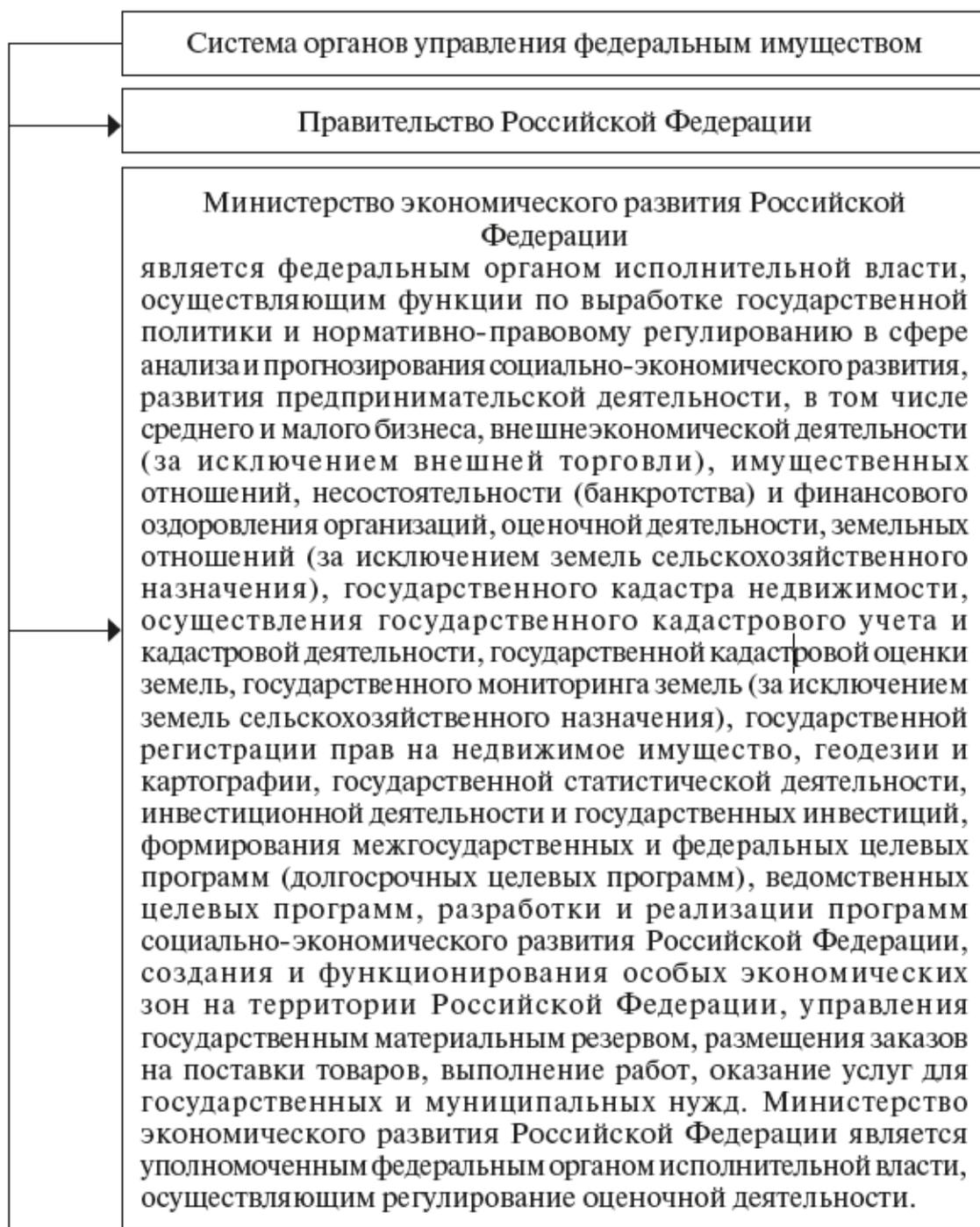
- законность;
- строго целевой характер использования государственной собственности;
- эффективность использования государственной собственности и распоряжения ею;
- справедливость, равенство физических и юридических лиц и расширение возможностей для их участия при использовании и приобретении государственного имущества, а также стимулирование такого участия;
- открытость (публичность) деятельности органов государственной власти по управлению госсобственностью;
- единство порядка и обеспечение гласности и прозрачности процедур предоставления государственного имущества;
- возмездность (платность) использования государственного имущества;
- обеспечение единства экономического пространства на территории Российской Федерации при управлении объектами госсобственности;

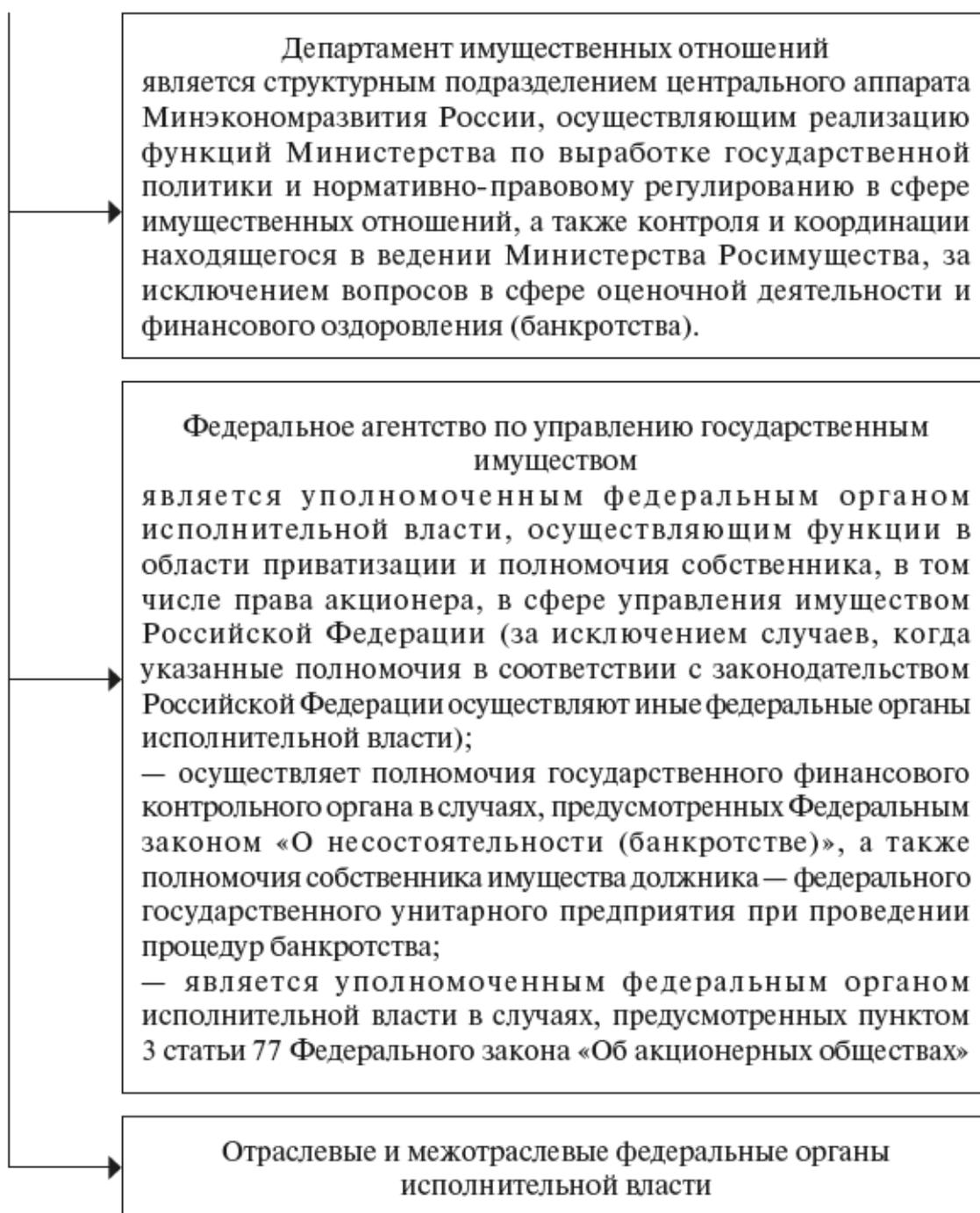
## **Рисунок 2.**

### **Система органов управления федеральным имуществом<sup>40</sup>**

---

<sup>40</sup> Камаев Р.А. Управление государственной собственностью в условиях формирования новой социально-экономической парадигмы. Имущественные отношения в Российской Федерации. 2011. № 8. С. 90–96.





- развитие добросовестной конкуренции;
- совершенствование деятельности органов государственной власти в сфере управления госсобственностью;
- предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере управления государственной собственностью<sup>41</sup>.

Рассмотрим организацию взаимодействия с частной и другими видами негосударственной собственности. Известно, что государственно-частное партнерство (ГЧП) представляет собой вид взаимодействий субъектов государственного и частного сектора – один из доста-

<sup>41</sup> Дойников И.В. Управление государственной собственностью: Учеб. пособие / Рос. акад. образования Моек, психол.-соц. ун-т. М.: Изд-во моек, психол.-соц. ин-та: МОДЭК, 2012. 183 с.

точно обширного перечня, включающего также: государственные закупки; совместное участие в инвестиционных проектах; арендные отношения; доверительное управление и ряд др. Партнерские проекты характеризуются высокой капиталоемкостью и продолжительностью<sup>42</sup>. Так, объемы финансирования ГЧП проектов развития инфраструктурных отраслей, таких как строительство автомобильных дорог, объектов трубопроводного транспорта и др., составляют многие миллиарды рублей, а их продолжительность может достигать трех десятков лет и более<sup>43</sup>.

К характерным признакам партнерства относят следующие:

а) инициатор нуждается в значимых и на длительную перспективу дефицитных для него ресурсах другого партнера;

б) зона деятельности и результаты взаимодействий связаны с исключительной ответственностью инициатора. Решаемые им проблемы, сформулированные цели и критерии являются для него важнейшими, определяющими приоритетность в ситуациях принятия управленческих решений;

– партнеры готовы к применению исключительных механизмов взаимодействий, предоставлению исключительных прав, в т. ч. (и что наиболее существенно) приводящих участников к изменениям на длительной основе отношений собственности на вовлекаемые ресурсы и достигаемые результаты;

– партнерский характер отношений участников взаимодействий выходит за рамки договорных отношений, норм гражданского права и административного права, охватывая такие социально-культурные аспекты взаимодействий, как взаимное доверие<sup>44</sup>.

Следует при этом отметить, что цели процессов смены форм собственности и реализации партнерских проектов соподчинены главным целям государственного управления. Партнерские проекты могут быть одной из разновидностей механизмов приватизации и национализации. И наоборот, механизмы приватизации и национализации могут составлять необходимые компоненты в проектах ГЧП, предусматривающих смену форм собственности на объекты партнерства. При этом, эффективность и достигаемые результаты на длительных интервалах времени во многом определяются наличием взаимного доверия сторон: государства как доверенного представителя общества и изначального собственника государственного имущества и представителей частного сектора, выступающих деловыми партнерами.

Эффективность – одна из сложных проблем партнерства. Не анализ и оценка занимают центральное место при разработке бизнес-планов проектов. В Европейском Союзе ведутся успешные разработки профессиональных стандартов для оценки эффективности проектов ГЧП в форме Value for Money. В этой концепции акценты делают на диалоговые режимы оценки в длительных процессах реализации проектов и на возможности соизмерения финансовых затрат и целей партнерства. Причем последние измеряют в пространствах нестоимостных показателей социальной сферы, развития крупных инфраструктурных объектов энергетики, дорожного хозяйства и т. д.

В процессах подготовки и реализации проектов ГЧП предусмотрены следующие возможные ситуации, связанные со сменой собственника:

– по окончании проекта, когда заранее согласована передача объекта, созданного частным партнером, в собственность государству;

– в процессе реализации проекта, когда неудовлетворительными оказываются финансовые результаты для частного партнера или социальные результаты для государственного участ-

---

<sup>42</sup> Короткова О.И. Кадровая политика в сфере управления и распоряжения государственной собственностью. Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 10. С. 20–24.

<sup>43</sup> Мовчан С.Н. Основные направления совершенствования нормативно-правовой базы управления государственной собственностью. ЭТАП: Экономическая Теория, Анализ, Практика. 2013. № 1. С. 4–15.

<sup>44</sup> Дмитриева О.Г. Управление госсобственностью в России: иррациональность устоявшихся особенностей. Российский экономический журнал. 2013. № 1. С. 13–27.

ника. То есть, необходим досрочный переход объекта партнерства в собственность государства, причем по инициативе любого из партнеров.

Таким образом, необходимым для построения эффективных систем управления проектами ГЧП является развитие нормативно-правовой базы, гарантирующей согласованную по срокам, возмездности и другим условиям передачу прав собственности на объекты партнерства. И это должно быть обеспечено в равной мере «в обе стороны» в течение всей длительности проекта ГЧП – на начальном этапе, в процессе реализации и после его окончания<sup>45</sup>.

Подводя итог, необходимо отметить, что экономическая природа собственности заключается и в присвоении результатов производственного процесса, а также его условий. При этом экономической нормой является приоритет производства над присвоением<sup>46</sup>. Таким образом, функционирование института государственной собственности предполагает ответственность собственника перед обществом за реализацию объектов собственности, т. е. несение бремени собственности.

В отношении объекта государственной собственности может быть несколько целей использования, которые, в свою очередь, зависят от многих параметров: социальной значимости объекта; отраслевой принадлежности; доходности; законодательных ограничений на формы управления и приватизации госимущества и др. Однако в независимости от выбора одного из данных направлений, чиновники поставили перед собой цель достижения 100 % эффективности в решении управленческих задач. Для отчуждаемого имущества это будет означать, что необходимо извлечь максимально возможный доход от его продажи, а для сохраняемого в федеральной собственности актива – это совокупность управленческих воздействий, направленных на обеспечение выполнения объектом своего предназначения.

Среди всех многообразных объектов государственного имущества можно проанализировать находящиеся в федеральной собственности пакеты акций.

Согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации (далее – ГК РФ), государство может принимать участие в деятельности хозяйственных обществ, к которым относятся акционерные общества как открытого, так и закрытого типа (далее – АО).

Прежде всего, стоит отметить, что Российская Федерация приобретает права акционера следующим образом:

– выступая в качестве учредителя АО. При этом общества, учредителем которых выступает государство (за исключением обществ, образованных в процессе приватизации государственных предприятий), могут быть только открытыми<sup>47</sup>. Согласно п. 6. ст. 98 ГК РФ, акционерное общество может состоять из единственного участника, в качестве которого может выступать государство (в частности, АО со 100 %-ным государственным капиталом);

– преобразование государственных унитарных предприятий в АО в процессе приватизации. После преобразования предприятий в АО имущество переходит в собственность общества, а государство получает их акции. Открытое акционерное общество, созданное путем преобразования унитарного предприятия, становится правопреемником этого унитарного предприятия<sup>48</sup>;

– приобретение акций уже существующих АО путем проведения сделок купли-продажи. Приобретение акций путем внесения вкладов (в виде денежных средств, объектов недвижимости, прав на объекты интеллектуальной собственности и т. д.) в уставные капиталы АО.

---

<sup>45</sup> Алехин Э.В. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие. Пенза, 2012.

<sup>46</sup> Шкаратан О.И. Становление постсоветского неозакратизма. Общественные науки и современность. 2012. № 1. С. 9.

<sup>47</sup> Федеральный закон РФ от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (действующая редакция). URL: <http://www.consultant.ru/popular/stockcomp/>.

<sup>48</sup> Федеральный закон РФ от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (действующая редакция). URL: <http://www.rg.ru/2002/01/26/private-dok.html>.

Приобретение акций путем конвертации долга АО перед РФ по государственным гарантиям и бюджетным кредитам на акции этого общества;

– возникновение права государственной собственности на эквивалентную часть уставных капиталов АО в случае предоставления им бюджетных инвестиций<sup>49</sup>.

Под государственными пакетами акций (ГПА) в настоящей статье понимаются пакеты акций, принадлежащие государству на праве собственности и предоставляющие ему права на получение части прибыли от деятельности АО в виде дивидендов, на участие в управлении общества и на часть имущества, остающегося после его ликвидации. Под управлением государственными пакетами акций понимается целенаправленная деятельность уполномоченных органов власти и управления по осуществлению прав акционера – Российской Федерации.

Нельзя не отметить, что АО являются коммерческими организациями, в связи с чем не вызывает сомнения тот факт, что любой собственник имущества, используемого в коммерческих целях, рассчитывает, прежде всего, на максимизацию своего дохода от управления данным имуществом. Доход может быть получен им как в краткосрочном периоде, так и с определенным временным шагом, а также может быть распределен во времени.

В данном контексте можно перейти непосредственно к описанию, пакеты акций каких АО находятся в собственности Российской Федерации, ведь для того, чтобы управление было эффективным, собственнику необходимо знать, чем он управляет, т. е. какими активами и что из себя эти активы представляют.

В заключении хотелось бы отметить, что государство в настоящее время является крупным собственником пакетов акций АО, что требует формирования оптимальной системы управления федеральными пакетами акций, поиска путей увеличения доходов федерального бюджета и повышения инвестиционной привлекательности компаний с государственным участием в российской экономике.

---

<sup>49</sup> Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ (действующая редакция). URL: <http://www.consultant.ru/popular/budget/>.

## **Глава 3. Система управления муниципальной собственностью**

### **3.1. Содержание, состав и структура муниципальной собственности**

Если на макроуровне и микроуровне задачи и механизмы осуществления экономического управления достаточно четко сформулированы и определены, то на мезоуровне ситуация не так ясна. Неясность определения задач управления на мезоуровне касается, прежде всего, управления территориальными экономическими системами, к которым относятся как отдельные регионы, так и муниципальные образования. Каждое муниципальное образование в своей структуре – однородная субстанция с точки зрения осуществления управленческих задач.

Таким образом, региональное управление, имея в своей основе разнообразные системы муниципального управления, является взаимозависимой структурой, объединенной по территориальному признаку: регион состоит из множеств муниципальных образований, и муниципальные образования, в своей совокупности, образуют регион. При этом структура собственности региона и муниципального образования имеют разные корни: муниципальное образование включает муниципальный жилищный фонд и предприятия муниципальной формы собственности, а региональная экономика базируется на государственной форме собственности.

Для понимания такой проблематики каждая отдельная система управления ниже будет разбираться более детально, на таком сравнительном анализе выявляются особенности и различия этих систем. Каждый из этих уровней является важным стабилизатором в управляемости экономическими процессами на конкретно выделенной территории.

О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев предложили формулировку понятия муниципального образования как территории, в границах которой совместно с государственным управлением разрешено местное самоуправление для решения только местных вопросов. Такое местное самоуправление осуществляется непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления в целях решения вопросов местного значения.

Организация экономической структуры местного самоуправления включает следующие объекты муниципального управления:

- предприятия муниципальной формы собственности;
- предприятия частной формы собственности на территории муниципального образования;
- предприятия совместной муниципальной частной формы собственности.

Следовательно, основным принципом экономического управления муниципальным образованием является организационный принцип корпоративности, являющийся частью мезоэкономического уровня, т. е. привязанным к территории муниципального образования<sup>50</sup>.

Критерием достижения качества муниципального управления является хороший уровень развития местной экономики и благосостояние населения. Орган местного самоуправления должен работать с целью улучшения качества жизни людей на конкретной территории, решая вопросы местного значения с учетом всех экономических, национальных и географических особенностей. Такая работа муниципальных органов управления существенным образом оказывает влияние на развитие региона, или иначе говоря – на мезоуровень экономики<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> Соловьев С.Г. Муниципальное право России: Учебник. М.: НИЦ Инфра-М, 2013. ЭБС «Знаниум».

<sup>51</sup> [www.mgi.ru](http://www.mgi.ru), [www.rosim.ru](http://www.rosim.ru) (Федеральное агентство по управлению федеральной собственностью).

Становление местного самоуправления является одним из главных направлений современных реформ. В федеральном законодательстве понятие о муниципальной собственности впервые упоминается в 1991 году (Закон «О местном самоуправлении», Закон «О собственности в СССР», Закон «О предприятиях и предпринимательской деятельности» и другие, ныне уже не действующие законодательные акты). Наиболее важным законодательным актом для становления института муниципальной собственности, наполнения её реальным содержанием стало Постановление Верховного Совета РФ от 27.12.1991 № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краёв, областей, автономных округов, автономной области, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность».

Сам по себе факт исключения органов местного самоуправления из системы органов государственной власти не способен полностью обеспечить реализацию принципа самостоятельности местного самоуправления. Муниципальные образования как самостоятельные субъекты имущественных отношений и права собственности способны реально осуществлять местное самоуправление, т. е. эффективно, самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения лишь при условии наличия надёжной финансово-экономической базы.

Из содержания ч. 1 ст. 49 Федерального Закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления на территории Российской Федерации»<sup>52</sup> (далее – Закон о местном самоуправлении) усматривается, что экономическую основу местного самоуправления составляют три относительно самостоятельные группы объектов: находящееся в муниципальной собственности имущество; средства местных бюджетов; имущественные права муниципальных образований.

Состав муниципального имущества складывается в результате двух происходящих разнонаправленных процессов – муниципализации и демуниципализации (приватизации). Муниципальное имущество должно быть, необходимо и достаточно для:

- решения вопросов местного значения, перечисленных в гл. 3 Закона о местном самоуправлении;
- осуществления органами местного самоуправления своих полномочий;
- осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий по поручению органов государственной власти.

Определяющее важным является то, что состав муниципального имущества конкретизируется применительно к двум уровням (типам) муниципальных образований – поселенческому и районному. Каждый из этих уровней имеет свой собственный перечень вопросов местного значения; есть различия в компетенции органов местного самоуправления. Сообразно этому и распределяется муниципальное имущество. Автор настоящей статьи не ставит перед собой цель – представить полный перечень муниципального имущества по каждому из двух уровней муниципального образования, поскольку придерживается позиции его открытого характера, а также учитывает факт подробного определения этого перечня в ст. 50 Закона о местном самоуправлении.

Можно согласиться с утверждением, согласно которому имущественные права муниципальных образований включаются в понятие «муниципальное имущество», таким образом, не являются самостоятельным составным элементом муниципальной собственности, и, соответственно, не образуют собой самостоятельный составной элемент в системе объектов муниципальной собственности.

---

<sup>52</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления на территории Российской Федерации см.: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ. СЗ РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

Деление муниципального имущества на отдельные составляющие имеет практическое значение. Часть 1 ст. 215 ГК РФ гласит: «Имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям, является муниципальной собственностью». Если суммировать муниципальное имущество и средства местного бюджета, которые не закреплены за муниципальными учреждениями и предприятиями, то они в своей совокупности образуют муниципальную казну соответствующего муниципального образования. Таким образом, муниципальная казна плюс имущество, переданное муниципальным унитарным предприятиям и учреждениям, в совокупности дают весь массив, именуемый «муниципальное имущество». Проект Федерального Закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в ст. 239 исходит, на наш взгляд, из более прогрессивного подхода к пониманию казны муниципального образования, поскольку определяет, что казной является муниципальное имущество, как закрепленное за предприятиями и учреждениями, так и не закрепленное (распределенная и нераспределенная казна). Вместе с тем, вступление в действие указанных положений ГК РФ неминуемо создаст коллизию, связанную с пониманием казны в публично-правовых отношениях.

Так, например, в соответствии со ст. 102 Бюджетного Кодекса Российской Федерации<sup>53</sup> (далее – БК РФ), муниципальный долг обеспечивается всем муниципальным имуществом, составляющим муниципальную казну. Поскольку в настоящий момент, согласно положениям ст. 215 ГК РФ, имущество, закрепленное за муниципальными унитарными предприятиями и учреждениями, в состав казны не входит, оно и не будет участвовать в обеспечении муниципального долга.

Еще одна область, где деление всего состава муниципального имущества на имущество казны и имущество унитарных предприятий и учреждений имеет важное прикладное значение – это отношения ответственности. Согласно ст. 70 и 76 Закона о местном самоуправлении, органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность не только перед населением муниципального образования и перед государством, но и перед физическими и юридическими лицами.

---

<sup>53</sup> Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ. СЗ РФ. 08.1998. № 31. Ст. 3823.

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.