

Содержание:

Введение

Проблемы права собственности являются наиболее актуальными среди прочих категорий российского гражданского права.

Право собственности - один из важнейших институтов гражданского права. В основе имущественных отношений, являющихся основным предметом гражданско-правового регулирования, лежат именно отношения собственности.

Институт права собственности оказывает непосредственное влияние на формирование новой российской государственности конца XX - начала XXI вв.

Именно этот институт составляет материальную основу государственной власти РФ. Он служит фундаментом формирования рыночных отношений, придает политическую, правовую и социальную стабильность обществу, является приоритетным направлением реализации экономической и социальной функции государства.

Особую значимость они приобрели в связи с существенными преобразованиями отношений собственности в РФ в начале 90-х годов прошлого столетия. С этого времени в России наметились экономические преобразования, связанные с переходом к рыночному хозяйству.

Конституционное признание частной собственности, свобода предпринимательской деятельности явились предпосылкой возникновения и развития крупного, среднего, малого бизнеса. При этом имущественной базой многих предприятий крупного, среднего и малого бизнеса послужило государственное и муниципальное имущество, перешедшее в процессе приватизации в частный сектор экономики.

Конституция РФ наряду с частной формой собственности признает и равным образом защищает и публичную собственность: государственную и муниципальную. При этом собственником выступает особого рода субъект гражданского права (публично-правовое образование), обладающий специфическими признаками (прежде, всего наличие властных полномочий).

В ходе приватизации государственного и муниципального имущества была осуществлена передача указанного имущества в "частные руки". В данной связи изменилось соотношение форм собственности, в котором доминирующее положение занимает частная собственность.

Таким образом, приватизация представляет собой специфическое основание прекращения права публичной собственности и одновременно возникновения права частной собственности. При этом приватизация регламентируется не нормами ГК РФ, а нормами специального законодательства о приватизации.

Именно в силу особой специфики вопрос о правовой природе отношений публичной собственности является особо *актуальным и представляет собой научно-практическую значимость.*

Проблемам права собственности посвящены работы В. В. Безбаха, А. А. Бенедиктова, М. В. Власовой, О. С. Иоффе, В. П. Камышанского, М. Г. Масевич, К. И. Скловского, В. М. Смирин, Е. А. Суханова, Л. В. Щенниковой и других авторов.

Среди современных исследований по проблеме осуществления права муниципальной и государственной собственности можно выделить работы следующих авторов: Е. М. Андреевой, О. А. Камалова, Е. И. Колюшина, А. В. Костина.

Целью данного исследования является гражданско-правовой анализ права государственной и муниципальной (публичной) собственности, его субъектов, объектов и содержания, а также специфического основания прекращения указанного права собственности - приватизации.

Для достижения указанной цели поставлены следующие задачи:

- определить понятие и содержание права публичной собственности;
- рассмотреть субъектный состав права публичной собственности;
- исследовать объекты права публичной собственности;
- проанализировать проблемы формирования муниципальной собственности в свете реформы местного самоуправления;
- исследовать актуальные проблемы управления государственной собственностью.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере правового регулирования государственной и муниципальной собственности.

Предметом исследования - право государственной и муниципальной собственности.

Методологической основой исследования являются общенаучные методы познания общественных явлений с использованием специальных и частнонаучных методов: исторического, системно-структурного анализа, сравнительного правоведения, логического, формально-юридического, структурно-функционального и других.

Структура работы: определяется внутренней логикой исследования, особенностями теоретического и эмпирического характера данной работы. Она состоит из введения, двух глав, заключения, списка литературы, приложений.

Глава 1. Общие положения о праве государственной и муниципальной (публичной) собственности

1.1 Понятие и содержание права публичной собственности

Отношения собственности выступают в различных формах в зависимости от того, кто является их субъектом: отдельный индивид, организованный коллектив, государство или органы местного самоуправления (муниципалитет).

Соответственно этому различают частную, государственную, муниципальную и иные формы собственности. Перечисленные формы собственности, как указано в ч.2 ст.8 Конституции РФ, в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом.[\[1\]](#)

В юридической литературе государственная и муниципальная собственность именуется публичной собственностью.

Согласно п.1 ст. 214 ГК РФ государственной собственностью в Российской Федерации является имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации (федеральная собственность), и имущество, принадлежащее на праве собственности субъектам Российской Федерации - республикам, краям, областям, городам федерального значения, автономной

области, автономным округам (собственность субъекта Российской Федерации).[\[2\]](#) (См. приложение 1)

Муниципальной собственностью в п.1 ст.215 ГК РФ признается имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям.[\[3\]](#) (См. приложение 2)

Право собственности предоставляет одинаковые возможности всем своим субъектам. Как содержание, так и осуществление его правомочий в гражданском праве в принципе не имеют различий в зависимости от субъектного состава, т.е. от того, идет ли речь о частном или, о публичном собственнике. Известные ограничения, влекущие особенности правового режима отдельных объектов этого права, также по общему правилу являются одинаковыми для всех собственников (например, строго целевой характер использования находящихся в их собственности земли или других природных ресурсов либо жилых помещений; отчуждение и использование вещей, ограниченных в обороте, и т.п.).

Таким образом, содержание права публичной собственности также сводится к "триаде" правомочий собственника: права владения, пользования, распоряжения своим имуществом (п.1 ст. 209 ГК РФ).[\[4\]](#)

Вместе с тем говоря, о праве публичной собственности следует отметить следующие особенности:

такие объекты права собственности как изъятые из оборота вещи могут находиться лишь в государственной собственности;

такое основание возникновения и прекращения права собственности как приватизация распространяется только на имущество, находящееся в государственной и муниципальной собственности.

1.2 Субъекты права публичной собственности

Субъектами права государственной и муниципальной (публичной) собственности являются соответственно государство и муниципальные образования, именуемые в юридической литературе публично-правовые образования.

Важными особенностями правового положения указанных субъектов публичной собственности являются:

- наличие у них особых, властных полномочий (функций), позволяющих им принимать нормативные акты, которые регламентируют порядок осуществления принадлежащего им права собственности;

- осуществление ими этого права в публичных (общественных) интересах.

Право государственной собственности характеризуется множественностью субъектов, в роли которых выступают РФ в целом (в отношении имущества, составляющего федеральную собственность) и ее субъекты - республики, края, области и т.д. (в отношении имущества, составляющего их собственность).

Следовательно, субъектами права государственной собственности выступают именно соответствующие государственные (публично-правовые) образования в целом, т.е. РФ и входящие в ее состав республики, края, области (п.3 ст.214 ГК РФ). Последние выступают в имущественном обороте от имени соответствующего государственного образования и в соответствии со своей компетенцией осуществляют те или иные правомочия публичного собственника (ст.125 ГК РФ).[\[5\]](#)

Муниципальная собственность также относится к публичной, поскольку ее субъекты являются публично-правовыми образованиями. С этой точки зрения можно сказать, что как экономическая категория муниципальная собственность не является разновидностью государственной собственности, а представляет собой самостоятельный вид публичной собственности.[\[6\]](#) Ведь согласно ст.12 Конституции РФ "органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти", т.е. муниципальные образования не являются государственными образованиями. Однако в качестве участников имущественных отношений муниципальные образования приобретают особый, публично-правовой статус. Поэтому их положение как собственников строится по модели государственной собственности.

Субъектами права муниципальной собственности в п.1 ст.215 ГК РФ объявлены городские и сельские поселения и другие муниципальные образования. От имени соответствующего муниципального образования - собственника его правомочия в соответствии со своей компетенцией могут осуществлять те или иные его органы (ст.125, п.2 ст.215 ГК РФ).

Какой именно государственный или муниципальный орган вправе выступать в тех или иных конкретных имущественных отношениях от имени соответствующего государственного или муниципального образования, определяет установленная законодательством компетенция этого органа. Важно подчеркнуть, что стороной

конкретных правоотношений собственности юридически будет являться именно государство или муниципальное образование, а не его орган. [\[7\]](#)

Отметим, что последний может стать самостоятельным участником гражданских правоотношений только в качестве юридического лица - учреждения, не являющегося собственником своего имущества.

1.3 Объекты права публичной собственности

В качестве объектов как государственной, так и муниципальной собственности могут выступать различные виды недвижимости, включая земельные участки, предприятия и другие имущественные комплексы, жилищный фонд и нежилые помещения, здания и сооружения производственного и непроизводственного назначения, а также оборудование, транспортные средства и иные средства производства, и предметы бытового, потребительского характера.

В состав публичного имущества входят и принадлежащие публично-правовым образованиям ценные бумаги, в частности акции приватизированных предприятий, ставших акционерными обществами, вклады в банках и других кредитных учреждениях, валютные ценности, а также различные памятники истории и культуры.

Российская Федерация и ее субъекты могут быть собственниками любого имущества, в том числе изъятого из оборота или ограниченного в обороте (ст.129 ГК РФ).

Муниципальные же образования могут быть собственниками ограниченного в обороте имущества только по специальному указанию закона и не вправе иметь в собственности вещи, изъятые из оборота.

Объекты публичной собственности распределяются между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями как самостоятельными собственниками принадлежащего им имущества. Порядок отнесения государственного имущества к федеральной собственности и к собственности субъектов Федерации должен устанавливаться специальным законом (п.5 ст.214 ГК РФ).[\[8\]](#)

Таким образом, имущество, выступающее объектом публичной собственности, можно разделить на государственное и муниципальное имущество.

Первое в свою очередь классифицируется на:

- исключительно федеральное имущество;
- федеральное имущество, переданное в собственность субъектов РФ.

К числу вещей, составляющих объект исключительно федеральной собственности, по действующему законодательству относятся ресурсы континентального шельфа, территориальных вод морской экономической зоны РФ, некоторые особо охраняемые природные объекты (в том числе некоторые заповедники, целебные источники и т.п.), особо ценные объекты историко-культурного наследия и некоторые художественные ценности, большинство видов вооружений и объектов оборонного значения, оборудование некоторых важнейших предприятий и учреждений. Эти виды имущества, как правило, изъяты из оборота.

Некоторые виды недвижимостей, прежде всего природные ресурсы, могут находиться только в федеральной или в государственной собственности субъектов Федерации, но не в муниципальной (и не в частной) собственности.

К ним относятся участки недр, природные лечебные ресурсы (минеральные воды, лечебные грязи и т.п.), земли особо охраняемых природных территорий. Это означает, что, по сути, они также изъяты из имущественного (гражданского) оборота.

В федеральной собственности находится и имущество, которое при определенных условиях, например при обращении взыскания по требованиям кредиторов, может переходить в собственность других лиц. К этой категории следует, например, отнести имущество государственной казны РФ, состоящее из средств федерального бюджета и внебюджетных фондов, золотого запаса, алмазного и валютного фондов и имущества Центробанка, а также имущество, находящееся в государственном резерве. Это федеральное имущество нельзя, следовательно, считать изъятым из оборота.[\[9\]](#)

Находящееся в государственной или муниципальной собственности имущество подразделяется на две части. Одна часть закрепляется за государственными или муниципальными предприятиями и учреждениями на ограниченных вещных правах хозяйственного ведения или оперативного управления. Указанное имущество составляет экономическую базу для участия в имущественном обороте этих организаций как самостоятельных юридических лиц. Оно не может служить для обеспечения покрытия возможных долгов публичного собственника, т.к. унитарные

предприятия как юридические лица не отвечают своим имуществом по долгам своего учредителя (п.5 ст.113 ГК РФ).

По смыслу закона имущество учреждений и казенных предприятий также не должно обращаться на погашение долгов создавшего их публичного собственника, если только последний не изымает это имущество в установленном законом порядке (п.2 ст.296 ГК РФ), либо не ликвидирует созданное им юридическое лицо и забирает остаток имущества после удовлетворения требований всех кредиторов (п.7 ст.63 ГК РФ), что, впрочем, возможно и применительно к обычному унитарному предприятию (п.1 ст.295 ГК РФ).

Имущество, не закрепленное за предприятиями и учреждениями (нераспределенное государственное или муниципальное имущество), составляет казну публично-правового образования. Казну соответствующего публично-правового образования в первую очередь составляют бюджетные средства (п.1 ст.102 Бюджетного кодекса РФ). Такое имущество может быть объектом взыскания кредиторов публичного собственника по его самостоятельным обязательствам (п.1 ст.126 ГК РФ).[\[10\]](#)

Имущество может поступать в публичную собственность не только общими (общегражданскими), но и специальными способами, не свойственными отношениям частной собственности: с помощью налогов, сборов и пошлин, а также реквизиции, конфискации и национализации.

Имеется и специальное основание прекращения права собственности публично-правовых образований, которым является приватизация (служащая одновременно особым, самостоятельным основанием возникновения права частной собственности).

Глава 2 Проблемы формирования муниципальной собственности в свете реформы местного самоуправления

2.1 Проблемы разграничения имущества в новом законодательстве о местном самоуправлении

Правоприменительная практика реализации ФЗ № 131 в части формирования в соответствии с нормами закона состава имущества муниципальных образований уже на начальном этапе реформы показала спорность и конфликтность отдельных положений данного закона. *Приведем пример из судебной практики.*

Общество с ограниченной ответственностью «Управляющая компания "Новосибхолод"» обратилось в Арбитражный суд Новосибирской области с заявлением к Управлению Федеральной антимонопольной службы России по Новосибирской области о признании незаконным решения о наличии признаков нарушения законодательства о защите конкуренции при заключении договора перенайма недвижимого имущества.

Основанием для принятия УФАС решения от 20.05.2009 по признакам нарушения законодательства о конкуренции Межрегиональным территориальным управлением Росимущества по РАН послужило заявление ООО «Вятсибмебель» с жалобой на то, что Учреждение СО РАН сдает в аренду складские помещения через посредника ООО «УК "Новосибхолод"», содержание которых ложится на субарендаторов и негативно отражается на их финансовом состоянии.

По результатам рассмотрения дела УФАС признано наличие в действиях указанных лиц нарушения ст. 1 б федерального закона № 135-ФЗ, выразившегося в заключении к каждому из договоров аренды складских помещений соглашений о перемене лиц в договорах аренды, в соответствии с которыми все права и обязанности арендатора без проведения конкурса переданы ООО «УК "Новосибхолод"». [\[11\]](#)

Суды пришли к выводу, что указанные соглашения заключены с согласия арендодателя (СО РАН) и с разрешения представителя собственника имущества (МТУ Росимущества по РАН), в связи, с чем порядок перемены лиц в обязательстве не нарушен, при этом заключение новых договоров аренды произведено не было, сделки перенайма заключены в рамках основных арендных обязательств, существенные условия договоров аренды остались неизменны, включая размер арендной платы, следовательно, нет оснований считать ООО «УК "Новосибхолод"» нарушившим положения Федерального закона № 135-ФЗ соглашение о перенайме государственного или муниципального имущества может осуществляться только по результатам соответствующего конкурса или аукциона.

Приведём ещё один пример из судебной практики. Общество с ограниченной ответственностью «Современник на Чистых» обратилось в Арбитражный суд г.

Москвы с заявлением к УФАС России по г. Москве о признании действий Департамента имущества г. Москвы по согласованию передачи прав на аренду государственного имущества от открытого акционерного общества «Газпроводстрой» к обществу «Современник на Чистых» о признании Департамента нарушившим ч. 1 ст. 15 и ч. 1 ст. 17.1 Федерального закона № 135-ФЗ. Департамент, общество «Газпроводстрой» и общество «Современник на Чистых» заключили трехсторонний протокол-соглашение о переуступке прав на аренду недвижимого имущества по договору, согласно которому права и обязанности по указанному договору перешли от общества «Газпроводстрой» к обществу «Современник на Чистых».

Суды первой и апелляционной инстанций отказали в удовлетворении заявленного требования, отметив, что переуступка прав арендатора по договору аренды совершена в нарушение требований Федерального закона № 135-ФЗ, поскольку ст. 17.1 данного Закона установлены особенности заключения договоров, влекущих переход прав владения и пользования в отношении государственного или муниципального имущества. В данном случае на основании названного протокола-соглашения произошла переуступка прав на аренду недвижимого имущества, поэтому такая сделка в силу прямого требования Федерального закона № 135-ФЗ могла быть совершена только по результатам торгов.

Таким образом, суды признали, что в нарушение установленного Федеральным законом № 135-ФЗ порядка переход права аренды на упомянутое имущество, находящееся в собственности г. Москвы, произошел без проведения конкурса или аукциона.

Отменяя решение суда первой инстанции и постановление суда апелляционной инстанции и удовлетворяя заявленные требования общества «Современник на Чистых», суд кассационной инстанции указал, что между обществами «Газпроводстрой» и «Современник на Чистых» заключен договор перенайма по смыслу ст. 615 ГК РФ, предусматривающий сохранение для нового арендатора тех же условий, что и для предыдущего, в связи с чем определение победителя конкурса в этом случае невозможно. Помимо этого суд кассационной инстанции, сославшись на ч. 4 ст. 53 Федерального закона № 135-ФЗ, сделал вывод, что требования ч. 1 ст. 17.1 названного Закона к данным правоотношениям не применимы, учитывая также то, что общество «Современник на Чистых» является субъектом малого и среднего предпринимательства.

Президиум ВАС РФ отменил постановление суда кассационной инстанции, оставив в силе предыдущие судебные акты. ВАС РФ отметил, в частности, что в силу ч. 4 ст. 53 Федерального закона № 135-ФЗ до 1 июля 2015 г. разрешается заключение на новый срок без проведения конкурсов или аукционов договоров аренды, указанных в ч. 1 и 3 ст. 17.1 Федерального закона № 135-ФЗ и заключенных до 1 июля 2008 г. с субъектами малого или среднего предпринимательства. Поскольку на момент заключения протокола-соглашения действовали специальные нормы закона, в соответствии с которыми переход прав и обязанностей в соответствии с протоколом-соглашением не может быть признан правомерным, решение антимонопольного органа является законным и обоснованным [\[12\]](#)

Рассмотрев обзор судебной практике, необходимо сказать и проблемах муниципальной собственности.

Итак, достаточно ясно выявились, как минимум, две проблемы:

- жёсткая привязка перечня имущества (статья 50 ФЗ №131) к перечню вопросов местного значения муниципальных образований (статьи 14-16 этого же закона),
- императивность требований части 8 статьи 85 ФЗ № 131 и статьи 154 ФЗ № 122 по безвозмездной передаче имущества муниципальных образований в государственную собственность и наделению муниципального образования государственным имуществом.

Возникает вопрос, насколько данные законодательные положения отражают конституционное право муниципальной собственности и соответствуют потребностям развития местного самоуправления?

1. Привязка перечня имущества к перечню вопросов местного значения

а) Сужение возможностей развития социальных услуг на уровне муниципальных образований

Жесткая привязка перечня имущества (статья 50 ФЗ №131) к перечню вопросов местного значения муниципальных образований становится барьером для социально-экономического развития муниципальных образований. Особенно это заметно сегодня, в условиях перераспределения полномочий. Ранее муниципальные образования могли, перепрофилируя свое имущество, гибко реагировать на потребности населения в той или иной услуге. [\[13\]](#)

Например, было время, когда сократилось число детей дошкольного возраста, но появилось много детей, оставшихся без попечения родителей. Здания дошкольных учреждений в этом случае могли быть перепрофилированы в т.ч. и в приюты для несовершеннолетних, оставаясь при этом среди объектов социальной инфраструктуры. Если бы реально снизилась потребность в приютах, и появилась потребность в новых местах на дошкольное воспитание, органы местного самоуправления могли бы вернуть здание в систему образования.

В формате нового закона эта гибкость пропадает, т.к. муниципальные образования сейчас должны будут расстаться с большим объемом муниципальной собственности в свое время изъятой из системы образования. К примеру, услуга по социальной поддержке населения стала полномочием субъекта Российской Федерации, и органы местного самоуправления должны будут передать все социозащитные учреждения, размещенные на площадях бывших дошкольных учреждений, субъекту Российской Федерации. В результате подобного перераспределения имущества возможность решения социальных и экономических проблем муниципального образования сокращается.

Другим примером сужения возможностей развития муниципальных услуг являются положения Федерального закона №131, с одной стороны, разрешающего органам местного самоуправления брать на себя полномочия по решению иных вопросов, не отнесенных к компетенции ОМСУ других муниципальных образований или органов государственной власти; с другой - эти полномочия ОМСУ могут брать на себя только при наличии собственных материальных ресурсов и финансовых средств. Последнее условие вызывает очень много вопросов. При этом на практике может возникнуть замкнутый круг: иметь материальные ресурсы без полномочия нельзя, исполнять полномочия без ресурсов - тоже.

б) Сложность с определением пообъектного состава имущества, которое может находиться в муниципальной собственности.[\[14\]](#)

Закрытый перечень имущества не позволяет четко определить, имеют ли право органы местного самоуправления иметь какое-либо имущество по вопросам своего ведения, которые в ФЗ № 131 закреплены за ними с формулировкой «создание условий» для осуществления той или иной деятельности. Законодатель поступает непоследовательно, в одном случае, при перечислении в ст.50 муниципального имущества, требующегося для решения вопросов с формулировкой «создание условий», он закрепляет какое-то имущество, например, «создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций

культуры» (п.12. ч.1 ст.14), «обеспечение условий для развития на территории поселения массовой физической культуры и спорта» (п.14.ч.1 ст.14).[\[15\]](#)

В этом случае допускается иметь имущество, предназначенное для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры, а также имущество, предназначенное для развития физкультуры и спорта (п.10 ст.50)

В других случаях это имущество не закрепляется, например, по полномочию «создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания» (п.10 ч.1 ст. 14) в статье 50 нет указания на какое-либо имущество, необходимое для реализации данного полномочия.

Вместе с тем, возникает вопрос, а если муниципалитет «создал условия», но в поселении не возникла частная столовая или баня. Может ли муниципалитет иметь свое имущество для исполнения данных полномочий.

Чтобы решить эту правовую неопределенность, субъекты Российской Федерации идут от сложившейся практики: если в поселении остались муниципальные бани или столовые, они закрепляют данные объекты в перечне имущества муниципальных образований.

Если в муниципальном образовании такого имущества нет, то вопрос остается открытым.

Помимо указанных проблем существует постоянная потребность во внесении изменений в статью 50 ФЗ № 131, вызванная расширением круга полномочий органов местного самоуправления. Так, например, в настоящее время в связи с принятием ФЗ № 199 необходимо внести дополнение, расширив статью 50 ФЗ № 131 за счёт имущества, необходимого :

- для благоустройства и охраны городских лесов;
- осуществления мероприятий по гражданской обороне;
- защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций;
- создания и организации деятельности аварийно-спасательных служб;
- организации мероприятий по мобилизационной подготовке предприятий и учреждений;

- обеспечения безопасности людей на водах

Возникающее ощущение несправедливости и сокращение в будущем возможностей маневрирования недвижимостью в целях социально-экономического развития вынуждает органы местного самоуправления защищаться не всегда легитимным способом: идти на сокрытие объектов муниципальной собственности, например, занятых сегодня учреждениями социальной защиты, путем перевода данных учреждений в худшие помещения и последующим перепрофилированием данных объектов собственности.

Подобные действия органов местного самоуправления, безусловно, позволят им сохранить в будущем некоторый запас помещений для маневра объектами недвижимости в случае необходимости развития различных услуг, но в настоящий момент такие действия значительно ухудшают качество обслуживания населения.

Вызывают также опасение выдвигаемые на федеральном уровне предложения о еще большем ужесточении (в интерпретации сторонников ужесточения – «упрощении») процедур передачи собственности, фактически, поддерживающие те субъекты Российской Федерации, которые берут на себя инициативу самостоятельного принятия решений по вопросам передачи собственности без соблюдения заявительной процедуры со стороны муниципалитетов.

На наш взгляд, схема перераспределения имущества, закреплённая в статье 154 ФЗ № 122, несправедлива по отношению к муниципальным образованиям.

Муниципальные образования должны будут расстаться со своим имуществом, построенным или приобретённым за счёт средств местного бюджета (приюты, центры социального обслуживания, центры реабилитации, дома инвалидов и престарелых и другие объекты) в связи с утратой полномочий по оказанию социальной поддержки населения и специализированной медицинской помощи. Можно высказать и обосновать утверждение, что требования федеральных законов № 131 и № 122 нарушают конституционный принцип признания и защиты в Российской Федерации муниципальной формы собственности равным образом наряду с частной и государственной.

2.2 Актуальные проблемы управления государственной собственностью

Под государственной собственностью принято понимать имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации (федеральная собственность) и субъектам Российской Федерации (собственность субъекта Российской Федерации). Земля и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований, являются государственной собственностью.[\[16\]](#) От имени Российской Федерации и субъектов Российской Федерации права собственника осуществляют соответствующие органы государственной власти в пределах их компетенции. Имущество, находящееся в государственной собственности, закрепляется за государственными предприятиями и учреждениями (на праве хозяйственного или оперативного управления) во владение, пользование и распоряжение в соответствии с Гражданским Кодексом Российской Федерации.

Оценка эффективности государственного управления необходима как для государственных органов власти, так и для общества. Обществу она позволяет контролировать качество деятельности государственных институтов, а руководителям и государственным служащим нужна для самоконтроля, для совершенствования управленческого процесса. Проблема оценки эффективности — это проблема анализа управленческой деятельности и принимаемых решений.
[\[17\]](#)

Эффективность государственного управления проявляется на всех уровнях функционирования системы: от отдельной организации — до местного общества, от местного уровня — до регионального, от регионального сообщества — до социальной системы и ее политической организации — государства.

На каждом из уровней эффективность измеряется своими критериями, характеризующими соотношение целей и результатов, а в иной плоскости соответствие результатов интересам управляющих и управляемых, выраженных в целях.

Нам еще предстоит выяснить круг вопросов, составляющих содержание проблемы управления государственной собственностью; обобщить некоторые имеющиеся в литературе наработки и попытаться разобраться в вопросах, еще недостаточно освещенных.

Однако, следует отметить, что в рамках проводимой в административной реформы изменена структура федеральных органов исполнительной власти и определены их основные полномочия, которые конкретизированы в положениях о федеральных

министерствах, службах и агентствах.

Формально, упраздненное Минимущество России не стало основой вновь созданному Росимуществу, но в то же время Росимущество получило правоприменительные функции и функции по оказанию государственных услуг и по управлению имуществом этого упраздненного Министерства, а также часть функций упраздненной Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству. Основными функциями Росимущества являются функции по управлению федеральным имуществом, в том числе в области земельных отношений, по оказанию государственных услуг и правоприменительные функции в сфере имущественных и земельных отношений.

Согласно данному постановлению основными функциями Росимущества в пределах установленных полномочий являются:

- проведение единой государственной политики в области имущественных и земельных отношений;
- осуществление полномочий собственника в отношении имущества федеральных государственных унитарных предприятий и государственных учреждений (за исключением полномочий собственника, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляют иные федеральные агентства), акций (долей) акционерных (хозяйственных) обществ и иного имущества, составляющего казну Российской Федерации, а также полномочий по изъятию у учреждений и казенных предприятий излишнего, неиспользуемого либо используемого не по назначению федерального недвижимого имущества, передаче федерального имущества физическим и юридическим лицам, приватизации (отчуждению) федерального имущества;
- разграничение государственной собственности (в том числе на землю) на собственность Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
- осуществление полномочий собственника имущества должника - федерального государственного унитарного предприятия при проведении процедур банкротства;
- защита имущественных и иных прав и законных интересов Российской Федерации при управлении федеральным имуществом и его приватизации на территории Российской Федерации и за рубежом;

- осуществление учета федерального имущества и ведение реестра федерального имущества.

Хотелось бы остановиться на последней из перечисленных функций.

Под учетом государственного имущества понимают получение, экспертизу и хранение документов, содержащих сведения о федеральном имуществе, и внесение указанных сведений в реестр федерального имущества в объеме, необходимом для осуществления полномочий по управлению и распоряжению федеральным имуществом.[\[18\]](#)

Вопросы управления государственным имуществом являются достаточно важными и актуальными в любой из периодов истории. Традиционно государство берет в свои руки те объекты (предприятия, отрасли, проекты и т. п.), которые важны для общества, его стабильности и поступательного развития, но не привлекательны для частного капитала:

- капиталоемкие и, как правило, наукоемкие объекты, вложения в которые могут дать отдачу лишь в отдаленном будущем;

- объекты социальной сферы, включая образование, фундаментальную науку; депрессивные объекты;

- и, наконец, объекты, которые позволяют государству контролировать ситуацию в экономике в целом.

Таким образом, в отношении последнего следует отметить, что концепция предельного либерализма – минимум государственного вмешательства в экономику, «рынок все решит» - явно себя не оправдала.

Становится все более очевидным, что помимо правотворческих и фискальных функций государство должно иметь в руках реальные экономические рычаги в виде своеобразных узловых точек, позволяющих надежно контролировать экономическую ситуацию.

Заключение

Анализ исследуемой темы позволяет сделать следующие выводы.

1. Государственная и муниципальная собственность - формы собственности, в соответствии с которыми имущество принадлежит на праве собственности особого рода субъектам - государству и муниципальным образованиям. Субъекты государственной и муниципальной собственности являются публично-правовыми образованиями. В данной связи указанные формы собственности именуют обобщенно публичной собственностью.

2. Субъектами права публичной собственности выступают соответствующие публично-правовые образования: государство (Российская Федерация и ее субъекты, указанные в ст. 65 Конституции РФ) и муниципальные образования (городские и сельские поселения, муниципальные районы, городские округа, внутригородские территории городов Москва и Санкт-Петербург).

3. Объектом права публичной собственности выступает определенное имущество. В первую очередь это казна (средства соответствующего бюджета).

Объектом права государственной собственности могут быть оборотоспособные вещи, имущество, ограниченное в обороте, а также изъятое из оборота. Объектом права муниципальной собственности может быть оборотоспособное имущество, а также в случаях прямо предусмотренных законом имущество, ограниченное в гражданском обороте.

К оборотоспособному имуществу относятся движимые и недвижимые вещи (здания, сооружения, предприятие как имущественный комплекс, земельные участки, объекты жилищного фонда, социальной инфраструктуры и пр.). К имуществу, ограниченному в обороте относятся некоторые виды вооружения, некоторые лекарственные препараты.

К изъятому из оборота имуществу следует относить природные ресурсы, участки недр, особо охраняемые природные объекты (заповедники, заказники, национальные парки и пр.), ресурсы континентального шельфа и территориальных вод, определенные категории земель, объекты стратегического значения, большинство видов вооружения, наркотические средства и психотропные вещества, ядерное оружие.

Список литературы

Нормативные акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ)
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)" от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 31.01.2016) Собрание законодательства РФ", 05.12.1994, N 32, ст. 3301
3. Федеральный закон от 21.12.2001 N 178-ФЗ (ред. от 29.12.2015) "О приватизации государственного и муниципального имущества Собрание законодательства РФ", 28.01.2002, N 4, ст. 251
4. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 15.02.2016) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" Собрание законодательства РФ", 06.10.2003, N 40, ст. 3822
5. Федеральный закон от 24.07.2007 N 221-ФЗ (ред. 01.05.2016) "О государственном кадастре недвижимости" Парламентская газета", N 99-101, 09.08.2007.

Научная и обзорная литература

6. Глатчин А.М. Гражданское право: Учебное пособие / А.М. Глатчин. – М.: Юрлитинформ, 2012. – 384 с.
7. Гражданское право: учеб. В 2 т. т II / под ред. О.Н. Садиков. – М.: БЭИ, 2012. – 439 с.
8. Гражданское право: Учебник / Под ред. С.П. Гришаева. – М.: ИнфРА, 2012. – 439 с.
9. Гражданское право. Т.2: Учебник для вузов в 3-х томах / Под ред. С.П. Гришаева. М.: Юрлитинформ, 2011. - 285 с.
10. Гражданское право. Т.2: Учебник в 3-х томах. / Под ред. А.П. Сергеева, Т.Л. Толстого. – М.: Норма, 2012. - 385 с.
11. Гражданское право России: Курс лекций / Под ред. О.Н. Садиков. – М.: Юрлитинформ, 2012. - 1022 с.
12. Гражданское право: Учебник. Часть II / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. – М.: Проспект, 2013. - 664 с.

Периодические издания

13. Васильев Ю. Нарушения в использовании имущества государственными (муниципальными) учреждениями // Бюджетные учреждения: ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности. 2011. № 9. – С.10
14. Винницкий А.В. Участие публичных образований в имущественных отношениях: проблемы сбалансированности административно-правового и гражданско-правового регулирования // Административное и муниципальное право, 2010, № 11.- С.20
15. Мишина С.В. Муниципальная собственность: особенности и проблемы формирования // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2011. № 18.-С.69
16. Модин Н.А. Правовой режим нераспределенных объектов муниципальной собственности // Российская юстиция. 2010. № 2. –С.30
17. Полотовская Е.Ю. Имущество государственных (муниципальных) учреждений: право оперативного управления или право собственности // Административное и муниципальное право. М.: Норма 2011, № 5 – С.50
18. Способы эффективного управления муниципальной собственностью в рамках нового законодательства/ З.З. Муллагалева// Имущественные отношения в Российской Федерации. - 2010. - № 9. –С.90
19. Сергиенко А.А., Емелькина Н.А. Несовершенство правового регулирования приватизации муниципального имущества // Российская юстиция, 2011, № 8.-С.70

Материалы судебной практики

20. Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 04.05.2010 по делу № А45-15771/2009
21. Постановление Президиума ВАС РФ от 17.04.2012 № 16679/11 по делу № А40-102293/10-148-587

Приложение 1

Государственная собственность в соответствии с Гражданским кодексом РФ

Собственность Российской Федерации (федеральная собственность)

Собственность субъектов Федерации

Государственная собственность

Внутри органов законодательной и исполнительной власти, которые связаны с владением, пользованием и распоряжением государственным имуществом, утверждением бюджета

Между центральными и региональными органами государственной власти и местного самоуправления

Между аппаратом государства и государственными предприятиями как реальными товаропроизводителями. Таким образом, как отмечает Э.В. Талапина, по отношению к государственной собственности акцентируется не собственнический, цивилистический аспект, а управленческий

Приложение 2

Муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта

Муниципальные внебюджетные фонды

Другое движимое или недвижимое муниципальное имущество

Муниципальная собственность

Муниципальные организации и предприятия

Средства местного бюджета

Имущество органов местного самоуправления

Муниципальный жилищный фонд и не жилые помещения

Муниципальные земли и другие природные ресурсы

Муниципальные банки и другие финансово-кредитные учреждения

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) [↑](#)

2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)" от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 31.01.2016) Собрание законодательства РФ", 05.12.1994, N 32, ст. 3301 [↑](#)
3. Мишина С.В. Муниципальная собственность: особенности и проблемы формирования // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2011. № 18.-С.69 [↑](#)
4. Глатчин А.М. Гржданское право: Учебное пособие / А.М. Глатчин. – М.: 2011.- 384.с [↑](#)
5. Гржданское право: учеб. В 2 т. т II / под ред. О.Н. Саддиковой. – М.: Б 439с. [↑](#)
6. Модин Н.А. Правовой режим нераспределенных объектов муниципальной собственности // Российская юстиция. 2010. № 2. -С.30 [↑](#)
7. Гржданское право: Учебник / Под ред. С.П. Гришяева. – М.: Ино [↑](#)
8. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)" от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 31.01.2016) Собрание законодательства РФ", 05.12.1994, N 32, ст. 3301 [↑](#)
9. Гржданское право. Т.2: Учебник для вузов в 3-х томах / Под ред – М.: Юнк 2011.- 285с.
10. Гржданское право. Т.2: Учебник в 3-х томах. / Под ред. А.П. Сергеев Толстого. – М.: Норм 2012. - 385с.
11. Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 04.05.2010 по делу № А45-15771/2009 [↑](#)

12. Постановление Президиума ВАС РФ от 17.04.2012 № 16679/11 по делу № А40-102293/10-148-587 [↑](#)
13. Бандуров Д.Н., Мотузко Д.А. Проблемы правового регулирования распоряжения имуществом, закрепленным за государственными и муниципальными унитарными предприятиями // Вестник Российского государственного университета им. И. Канта. Калининград: Изд-во РГУ им. И. Канта, 2009, Вып. 9. С. 59 [↑](#)
14. Вартанян М.А., Кудимов А.В. Проблемы совершенствования механизма правового регулирования приватизации // Мир экономики и права. 2010. № 8. С. 30 [↑](#)
15. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 15.02.2016) "Российская газета", N 202, 08.10.2003. [↑](#)
16. Васильев Ю. Нарушения в использовании имущества государственными (муниципальными) учреждениями // Бюджетные учреждения: ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности. 2011. № 9. – С.10 [↑](#)
17. Винницкий А.В. Участие публичных образований в имущественных отношениях: проблемы сбалансированности административно-правового и гражданско-правового регулирования // Административное и муниципальное право, 2010, № 11.- С.20 [↑](#)
18. Полотовская Е.Ю. Имущество государственных (муниципальных) учреждений: право оперативного управления или право собственности // Административное и муниципальное право. М.: Норма 2011, № 5 – С.50 [↑](#)