

Марина Бурсакова

**Управление
государственной
и муниципальной
собственностью**

Курс лекций

Марина Бурсакова

**Управление государственной
и муниципальной
собственностью. Курс лекций**

«Издательские решения»

Бурсакова М. С.

Управление государственной и муниципальной собственностью.
Курс лекций / М. С. Бурсакова — «Издательские решения»,

ISBN 978-5-44-905318-3

В предлагаемом курсе лекций рассматриваются общие вопросы управления государственной и муниципальной собственностью. Представленный курс состоит из 10 лекций, заканчивающихся вопросами для самоконтроля. Курс лекций предназначен для подготовки специалистов в сфере управления государственной и муниципальной собственностью, в том числе студентов направления «Государственное и муниципальное управление».

ISBN 978-5-44-905318-3

© Бурсакова М. С.
© Издательские решения

Содержание

Аннотация	6
Предисловие	7
Лекция 1.	8
1.1. Понятие, формы и содержание собственности	8
1.2. Роль государственной и муниципальной собственности в современной экономике	11
1.3. Понятие, цели и принципы управления публичной собственностью	13
1.4. Правовое регулирование управления публичной собственностью	15
Контрольные вопросы и задания	16
Лекция 2.	17
2.1. Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования как участники отношений собственности	17
Конец ознакомительного фрагмента.	18

Управление государственной и муниципальной собственностью

Курс лекций

Марина Сергеевна Бурсакова

© Марина Сергеевна Бурсакова, 2018

ISBN 978-5-4490-5318-3

Создано в интеллектуальной издательской системе Ridero

Аннотация

В предлагаемом курсе лекций рассматриваются общие вопросы управления государственной и муниципальной собственностью, как то: система органов управления, особенности управления отдельными объектами государственной и муниципальной собственности, особенности функционирования юридических лиц, создаваемых на базе государственного и муниципального имущества, приватизация объектов публичной собственности, меры ответственности за нарушение порядка управления государственной и муниципальной собственностью. Представленный курс состоит из 10 лекций, заканчивающихся вопросами для самоконтроля. Курс лекций предназначен для подготовки специалистов в сфере управления государственной и муниципальной собственностью, в том числе студентов направления «Государственное и муниципальное управление».

Предисловие

Государственная и муниципальная собственность – важнейшие институты современного российского общества. Минувшее десятилетие государственно-правовых преобразований в России показало необходимость научно обоснованных, профессиональных подходов к решению вопросов формирования и движения в экономическом обороте объектов государственной и муниципальной собственности. Государственные и муниципальные служащие, занятые управлением государственной и муниципальной собственностью, должны иметь представление о правовых аспектах этой деятельности, путях ее совершенствования. В связи с этим важное значение приобретает необходимость соответствующей подготовки указанных специалистов в рамках учебного курса «Управление государственной и муниципальной собственностью».

Цель преподавания указанного учебного курса состоит в формировании у специалистов, занимающихся управлением государственной или муниципальной собственностью, системных знаний, необходимых для совершенствования профессиональной деятельности, формировании компетенций у студентов для реализации их в будущей практической деятельности, а также в детальном изучении правовых форм управления государственной и муниципальной собственностью, методов ее формирования, особенностей правового режима экономического оборота отдельных видов объектов государственной и муниципальной собственности.

В результате освоения дисциплины обучающийся должен:

Знать: общее содержание основных законодательных актов, регулирующих вопросы управления государственной и муниципальной собственностью; – правовой механизм разграничения уровней публичной собственности; – органы, уполномоченные управлять государственной и муниципальной собственностью; – объекты и способы управления государственной и муниципальной собственностью; – особенности приватизации отдельных объектов права; – особенности управления отдельными объектами права государственной и муниципальной собственности;

Уметь: – применять нормативные акты, регулирующие порядок управления государственной и муниципальной собственностью, на практике; – анализировать систему управления объектами права государственной и муниципальной собственности и определять ее эффективность; – выбирать наиболее оптимальные способы и методы управления объектами права государственной и муниципальной собственности.

Владеть: – анализом экономических процессов в сфере управления государственной и муниципальной собственностью; – практикой применения наиболее оптимальных методов управления государственной и муниципальной собственностью.

Лекция 1.

Понятие и формы собственности.

Цели и принципы управления государственной и муниципальной собственностью

1.1. Понятие, формы и содержание собственности

Большинство экономистов трактуют собственность как отношение: имущественно-правовое или производственно-экономическое. При этом собственность определяется как отношение между человеком, группой или сообществом людей, субъектом, с одной стороны и любой субстанцией материального мира (объектом), с другой, которое заключается в присвоении объекта субъектом.

Отметим, что данный подход к пониманию собственности является не единственным в научной литературе.

Так, сторонники структурно-функционального подхода к собственности полагают, что собственность представляет собой основу всей совокупности производственных отношений, отдельное отношение экономического базиса. Соответственно этому следует воздействовать лишь на один элемент системы производственных отношений, выражающейся через владение, пользование, распоряжение факторами производства. И тогда собственность, в силу своего определяющего статуса, сама создаст адекватную себе систему всех общественных отношений. Односторонность данного подхода проявляется, во-первых, в узком понимании отношений собственности, в сведении всего их многообразия только к факторам производства; во-вторых, взгляд на собственность как основное, главное отношение общественной системы ведет к усилению идеологической оценки эффективности функционирования государственной (муниципальной) собственности, к преобладанию политических критериев управления над экономическими.

Второй – системный подход рассматривает собственность как выражение всей совокупности производственных отношений. Соответственно этому содержание собственности раскрывается на различных уровнях производственных отношений и только их совокупность дает полную характеристику собственности. В этом случае проблема управления сливается с проблемой изменения содержания всего базиса – экономических отношений. С точки зрения управления позитивный смысл данного подхода состоит в том, что он обращает внимание на необходимость при управлении учитывать проявления всех форм и элементов реализации государственной (муниципальной) собственности в социально-экономической системе.

Третий подход, основанный на принципе многообразия форм собственности, утверждает положение о том, что их содержание также не является чем-то однородным, а представляет собой сложную внутреннюю структуру – многосубъектную и многоуровневую. В результате этого отношения собственности регулируются через субъекты экономической деятельности, что позволяет организовывать, структурировать, распределять различные процессы реализации отношений собственности, проявлять их на каждом конкретном уровне.

Четвертый – правовой подход исследует содержание собственности как волевое отношение между людьми по поводу вещей. В этом смысле собственность выражает только факт присвоения, соответствующий экономической форме присвоения. Выражение в правовых нормах экономического содержания собственности сводит принцип регулирования отношений присвоения исключительно к праву собственности, которое в силу своих свойств

воспроизводит лишь особенности экономического содержания собственности, а именно материально-вещественные отношения. Поэтому с позиции правового подхода нельзя рассмотреть реальный процесс присвоения, происходящий в процессах образования благ, превращения их в имущество. Между тем регулирование отношений собственности, с точки зрения ее юридической трактовки, позволяет активно воздействовать на динамику системы правовых, волевых отношений, которые постоянно возникают, осуществляются и прекращаются в результате процессов воспроизводства. Изменения в этом движении собственности влияют на формирование производственных отношений, на оборот имущества, приводящий к смене собственников. Правовой подход получил особенно большое распространение в условиях радикальных преобразований социально-экономической системы.

Наконец, пятый подход к собственности с точки зрения единства экономики и права рассматривает содержание собственности как комбинацию экономических правомочий и их реализации в экономическом процессе. Реализуясь в процессе присвоения, экономические правомочия собственности получают юридическую спецификацию. Право переводит экономические правомочия собственности на язык юридических норм, обязанностей, то есть правоотношений. Управление отношениями собственности в этом случае осуществляется через пучок прав, представляющий собой определенную комбинацию экономических и юридических правомочий собственности, необходимую для выгодной ее реализации. Такая взаимосвязь определяет поведение участников экономического процесса, в основе которого лежит принцип экономической эффективности. Управление собственностью с точки зрения подхода единства экономики и права позволяет перейти от идеологической оценки эффективности функционирования структур к более объективному анализу, непременным условием которого должна быть экономическая целесообразность, основанная на расчетах.

Форма собственности – это ее вид, определяемый по признаку субъекта собственности.

Обращаясь к истории, отметим, что Гражданский кодекс РСФСР 1964 года предусматривал две формы собственности: социалистическую и личную. Социалистическая форма собственности была представлена государственной (общенародной), колхозно-кооперативной собственностью и собственностью профсоюзных и иных общественных организаций. Основу личной собственности составляли трудовые доходы. В личной собственности граждан могли находиться предметы обихода, личного потребления, удобства и подсобного домашнего хозяйства, жилой дом и трудовые сбережения.

Закон РСФСР «О собственности в РСФСР» от 24 декабря 1990г. установил частную, государственную, муниципальную собственность, а также собственность общественных объединений. Частная собственность подразделялась на собственность граждан и собственность юридических лиц.

Действующее законодательство устанавливает частную, государственную и муниципальную собственность. Понятие «иные формы собственности» хотя и используется в законе, ни в Конституции РФ, ни в Гражданском кодексе РФ не раскрывается. В связи с этим считается, что указание на возможность признания иных форм собственности может рассматриваться лишь как носящее резервный характер на случай появления и включения в круг участников гражданских правоотношений каких-либо иных субъектов.

Под частной формой собственности понимается собственность физических и юридических лиц. Государственная собственность представлена двумя официально разделяемыми группами:

1) государственной федеральной собственностью;

2) государственной собственностью субъектов федерации. Муниципальная собственность – это собственность муниципальных образований, находящаяся в ведении местных органов власти. Понятия «государственная и муниципальная собственность» могут быть объединены термином «публичная собственность».

При этом исключительно важна проблема соотношения государственной, муниципальной и частной собственности, их взаимодействия и преобразования из одной формы в другую. Установление рационального соотношения масштабов государственной федеральной, государственной региональной, муниципальной и частной форм собственности с учетом возможностей их совмещения и преобразования из одной формы в другую представляет важнейшую часть социально-экономической политики государства.

Право собственности является юридическим выражением присвоения, предоставляющего собственнику правомочия непосредственного владения, пользования и распоряжения вещью. Таким образом, классическим содержанием права собственности, в том числе права государственной и муниципальной собственности, является триада правомочий по владению, пользованию и распоряжению материальными благами.

Владение – начальная форма собственности. Она отражает юридическую, документально закреплённую фиксацию субъекта собственности либо факт реального обладания объектом.

Пользование означает применение объекта собственности в соответствии с его назначением и по усмотрению и желанию пользователя.

Распоряжение представляет собой наиболее всеобъемлющий, высший способ реализации отношений между объектом и субъектом собственности, дающий субъекту право и возможность поступать по отношению к объекту и использовать его в рамках закона практически любым желаемым образом вплоть до передачи другому субъекту, преобразования в другой объект и даже ликвидации. Субъект, обладающий правом распоряжения, имеет возможность реализовать основные правомочия собственника: устанавливать формы применения объекта собственности, права совершения сделок по отношению к объекту собственности. Делегирование, передача прав распоряжения означает передачу полномочий собственника в другие руки.

1.2. Роль государственной и муниципальной собственности в современной экономике

Базой применения публичной собственности являются, прежде всего, те формы экономики, в которых объективно велика потребность в прямом централизованном управлении, осуществлении государственных инвестиций, в которых ориентация на прибыльность не является критерием, достаточным для функционирования в общественных интересах. Сюда относятся такие виды деятельности, которые могут функционировать только как общие, благодаря чему объективно складывается государственная форма управления ими и их материальной основой (средства информации, социальная и производственная структура, экологическая защита, фундаментальная наука и наукоемкое производство и т.д.).

Публичная собственность имеет ряд особенностей по сравнению с частной собственностью:

1) результаты процесса управления публичной собственностью влияют на судьбы многих людей, определяя уровень их жизни, социальную защищенность, состояние здоровья, интеллектуальное развитие, безопасность и многие другие общепризнанные человеческие ценности.

2) объекты публичной собственности отличаются большим организационным и правовым многообразием, охватывают широкий спектр отраслей национального хозяйства и предназначены для использования в самых разнообразных направлениях: производство материальных благ, создание и обслуживание социальной инфраструктуры, федеральное управление и т. д.

3) реализация права публично-правовых образований на объекты собственности достигается через функционирование системы управления государственной и муниципальной собственностью.

Роль государственной собственности в экономической системе прослеживается по нескольким направлениям.

Во-первых, она необходима в тех сферах и отраслях, которые остаются вне сферы деятельности частного бизнеса, приложения частного капитала. Обычно это те отрасли и производства, в которых сложно или невозможно получить среднюю норму прибыли, где низка отдача от вложений или положительный эффект наступает через продолжительный промежуток времени. В качестве примеров можно назвать, прежде всего, такие капиталоемкие отрасли, как энергетика, связь, транспорт, а также малопривлекательные для частных инвесторов спорт, медицина, образование, культура и др.

Во-вторых, роль государственной собственности особенно отчетливо прослеживается в производстве так называемых общественных товаров. Сюда, в частности, относятся поддержание обороноспособности страны, содержание правоохранительных органов, дорожной сети и др. Все эти товары и услуги необходимы обществу в целом, и государству целесообразнее взять на себя заботу о них.

В-третьих, наличие государственной собственности позволяет обеспечить в стране единое экономическое пространство, функционирование экономики как единого народнохозяйственного комплекса. Особенно это касается таких элементов, как единая энергосистема, магистральные железнодорожные линии и т. д. В данном случае существование государственной собственности способствует проведению определенной экономической политики.

Государственная собственность как разновидность собственности напрямую связана с государством, а существование последнего обусловлено реализацией публичных функций. Существование государственной собственности, соответственно, также обусловлено публичными функциями и должно быть увязано с их осуществлением. Это означает, что: 1) большая часть имущества, находящегося в государственной собственности, должна быть предназначена

прямо для осуществления публичных функций; 2) имущество должно иметь такой правовой статус, который исключал бы любое его ограничение и изъятие в ущерб этой публичной функции.

Опыт мировой практики показывает, что государственная собственность может быть эффективной, так как имеет определенные преимущества по сравнению с другими формами собственности, обусловленные ее функциями: способность осуществлять макрорегулирование, формировать стратегию экономического развития общества в целом, оптимизировать структуру национальной экономики по критерию достижения наивысшей эффективности, ориентированной в конечном счете на человека

В то же время вне зависимости от экономического и социального строя государственная собственность в большинстве случаев функционирует с меньшей эффективностью, чем другие формы. С одной стороны, это связано с развитием государственной собственности в сферах, где возможности рынка ограничены и снижается мотивация к труду. С другой – эффективность государственной собственности может снижаться и в отраслях с нормально функционирующим рынком из-за обезличенности собственника и утраты предприятием рыночной ориентации.

Говоря о роли муниципальной собственности в современной экономике, необходимо отметить, что местное самоуправление может быть реальным только в том случае, если муниципальные образования обладают необходимыми финансовыми и материальными ресурсами для принятия самостоятельных решений, удовлетворения потребностей жителей, достижения поставленных перед муниципалитетом целей.

При этом характерными особенностями муниципальной собственности являются:

- 1) непосредственная связь данной собственности с интересами местного сообщества;
- 2) воплощение в ней особой совокупности экономических отношений между человеком и властью;
- 3) отнесение ее к разновидностям публичной собственности;
- 4) муниципальная собственность является основным инструментом социальной защиты и поддержки населения территории муниципального образования.

Отметим также, что государственная и муниципальная собственность включает в себя многообразные отношения, построенные по иерархическому принципу.

1) это отношения внутри органов власти и управления, которые связаны с владением, пользованием и распоряжением государственным и муниципальным имуществом, утверждением и наполнением соответствующего бюджета;

2) между центральными и региональными, региональными и местными органами власти и управления;

3) между аппаратом публично-правового образования государства и унитарными предприятиями как реальными товаропроизводителями и предпринимателями.

1.3. Понятие, цели и принципы управления публичной собственностью

Наличие публичного имущества с необходимостью требует эффективного управления им. При этом управление государственной и муниципальной собственностью по своему содержанию представляет собой постоянный целенаправленный процесс воздействия публично-правовых образований в лице уполномоченных органов на объекты публичной собственности через соответствующий механизм управления.

Субъектами управления государственной и муниципальной собственностью являются: РФ, субъекты РФ, муниципальные образования, соответствующие органы власти и управления, юридические лица, учредителем или участником которых являются публично-правовые образования (предприятия, учреждения, акционерные общества).

Объекты права публичной собственности представлены следующим имуществом:

- недвижимое имущество (здания, сооружения, земельные участки и др.);
- движимое имущество (автотехника, оргтехника, мебель и др.);
- доли, паи, ценные бумаги (акции, облигации) и др.;
- денежные средства;
- информация;
- интеллектуальная собственность и другие результаты интеллектуальной деятельности.

Важнейшей целью управления государственной собственностью является обеспечение сохранности, развития, эффективного функционирования и использования всей совокупности объектов государственной собственности в общих интересах населения как первичного собственника имущества. При этом развитие государственной собственности как цель управления не подразумевает ее объемный рост, наращивание массы объектов государственной собственности, сопротивление ее преобразованию в муниципальную или частную собственность. Оно ориентировано на формирование совокупности объектов государственной собственности, управление которыми со стороны собственника гарантирует их использование в общих интересах населения, позволяет решать насущные социально-экономические проблемы, предотвращает незаконную эксплуатацию объектов государственной собственности, охраняет собственность от разворовывания.

Отличие муниципальной собственности от собственности государственной состоит в специфике задач, решаемых в процессе управления объектами собственности. Если задачи, решаемые в процессе управления государственной собственностью, носят общегосударственный характер (оборона, национальная безопасность и иные задачи), то в процессе управления муниципальной собственностью решаются более узкие задачи социально значимого характера. Сущность и назначение управления муниципальной собственностью предполагают, что целью такого управления является решение вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования.

К основным принципам управления публичной собственностью относятся: а) обеспечение гласности при совершении сделок с объектами публичной собственности; б) обеспечение равных прав всех субъектов предпринимательской деятельности на доступ к совершению сделок с объектами публичной собственности; в) обеспечение максимальной эффективности использования объектов публичной собственности в интересах населения; г) обязательный учет объектов публичной собственности; д) осуществление контроля над эффективностью использования объектов публичной собственности; е) обеспечение защиты имущественных интересов.

В настоящее время самым главным недостатком в сфере управления государственной и муниципальной собственностью считается низкая результативность управления публичным

имуществом, а именно неэффективность применяемых технологий управления, недостаток информации об объекте управления (низкий уровень качества оценки и аудита, неудовлетворительное состояние отчетности), недостатки института хозяйственного ведения.

В связи с этим необходимо разработать стратегию экономического развития России на долгосрочную перспективу, которая послужит основой для эффективного управления публичным сектором экономики, критерием для принятия корректных управленческих решений в этой сфере.

1.4. Правовое регулирование управления публичной собственностью

Основу правового регулирования управления государственной и муниципальной собственностью составляет, прежде всего, Конституция РФ и Гражданский кодекс РФ. Конституция РФ – закрепляет формы собственности, устанавливает гарантии прав собственника, регулирует разграничение предметов ведения. Гражданский кодекс РФ – устанавливает правовой статус публично-правовых образований, режим управления имуществом, порядок заключения различного рода сделок и т. д.

Отметим, что федеральное законодательство по вопросам государственной собственности практически исчерпывается перечисленными нормами и не спешит развиваться.

Единственным нормативным актом, регламентирующим отношения государства по поводу его имущества, продолжает оставаться Концепция управления государственным имуществом и приватизации в РФ, принятая Правительством РФ 9 сентября 1999г. В Концепции изложены цели, задачи, приоритеты и механизм, направленные непосредственно на повышение эффективности управления государственным имуществом, а также рассмотрены вопросы осуществления государственной политики в сфере приватизации государственного имущества. Между тем указанная Концепция, учитывая год ее принятия, морально устарела и не отвечает потребностям практики. Кроме того, она отнюдь не заменяет закона.

Следует отметить, что попытки принятия федерального закона об управлении государственной собственностью в РФ неоднократно предпринимались, однако на сегодняшний день ни одна из них не увенчалась успехом.

В отсутствие развитой законодательной базы управление федеральной собственностью осуществляется преимущественно на основе подзаконных нормативных актов – Указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ. Так, подзаконными актами регулируются вопросы учета федерального имущества, управления федеральными акциями, управления федеральной собственностью, расположенной за рубежом и т. д.

В отличие от федерального уровня, субъекты РФ активно законодотворяют в этой области. Даже в конституциях и уставах вопросам управления региональной собственностью уделено значительное внимание. Так, в подавляющем большинстве субъектов РФ приняты отдельные законодательные акты по вопросам управления региональной собственностью (в Оренбургской области – закон от 05.09.2016г. №4043/1110-V-ОЗ «Об управлении и о распоряжении государственным имуществом Оренбургской области»).

Активно регулируют вопросы управления муниципальным имуществом и муниципальные образования. Зачастую они принимают отдельные нормативные акты, посвященные вопросам управления муниципальной собственностью (в г. Оренбурге – Положение о порядке управления и распоряжения имуществом, находящимся в собственности муниципального образования «город Оренбург», утвержденное Решением Оренбургского городского Совета от 12.03.2013г. №599).

Достаточно развита также практика принятия концепций развития управления муниципальным имуществом.

Контрольные вопросы и задания

1. *Что собой представляет собственность?*
2. *Какие подходы к понятию собственности существуют?*
3. *Какие формы собственности признаются в РФ?*
4. *Почему, на ваш взгляд, законодатель объединяет термином «государственная собственность» две формы собственности?*
5. *Насколько, по вашему мнению, обосновано выделение в научной литературе смешанной формы собственности?*
6. *Какие правомочия включаются в содержание права собственности?*
7. *В каких сферах экономики находят свое применение государственная и муниципальная собственность?*
8. *Каковы основные принципы управления государственной и муниципальной собственностью?*
9. *Чем характеризуется правовое регулирование управления государственной и муниципальной собственностью?*

Лекция 2.

Субъекты права и управления государственной и муниципальной собственностью

2.1. Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования как участники отношений собственности

В российском законодательстве государство, равно как и его субъекты и муниципальные образования, традиционно считается особым, самостоятельным субъектом права наряду с юридическими лицами и гражданами. В этом качестве оно может быть и субъектом права собственности, то есть «публичным» собственником.

При этом субъекты публичной собственности имеют определенные особенности правового положения:

- 1) наличие у них особых, властных полномочий, позволяющих им принимать нормативные акты, которые регламентируют порядок осуществления принадлежащего им права собственности;
- 2) необходимость реализации права собственности в публичных, общественных интересах.

Следует отметить, что субъектами права публичной собственности являются именно соответствующие государственно-правовые образования в целом, но не их органы власти или управления (ч. 1 ст. 214 Гражданского кодекса РФ). Последние участвуют в имущественном обороте от имени соответствующего государственного образования.

К гражданско-правовому статусу публичных образований применяются нормы, определяющие участие в имущественном обороте юридических лиц, если иное прямо не вытекает из закона или из особенностей данных субъектов. Очевидна, например, невозможность применения к ним правил о порядке создания и прекращения юридических лиц. Гражданско-правовые сделки с участием публично-правовых образований, напротив, по общему правилу (при отсутствии специальных изъятий) подчиняются нормам о сделках с участием юридических лиц, хотя сами эти субъекты юридическими лицами не являются.

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.