

Марина Бурсакова

---

**Управление  
государственной  
и муниципальной  
собственностью**

Курс лекций

**Марина Сергеевна Бурсакова**  
**Управление государственной**  
**и муниципальной**  
**собственностью. Курс лекций**

*[http://www.litres.ru/pages/biblio\\_book/?art=30082264](http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=30082264)*  
*ISBN 9785449053183*

**Аннотация**

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».

# Содержание

Аннотация	5
Предисловие	6
Лекция 1.	9
1.1. Понятие, формы и содержание собственности	9
1.2. Роль государственной и муниципальной собственности в современной экономике	17
1.3. Понятие, цели и принципы управления публичной собственностью	22
1.4. Правовое регулирование управления публичной собственностью	26
Контрольные вопросы и задания	29
Лекция 2.	30
2.1. Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования как участники отношений собственности	30
Конец ознакомительного фрагмента.	32

**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.

стью, 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 соб-

СТВЕННОСТЬЮ.

# **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 от-*

ношений, 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 эф-

*фактивности функционирования структур к более объективному анализу, неизменным 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 разновидности 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 разворывания.

Отличие муниципальной собственности от собственности государственной состоит в специфике задач, решаемых в процессе управления объектами собственности. Если задачи, решаемые в процессе управления государственной соб-

ственностью, 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 ауди-

та, 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 осуществ-

ления 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 законотворяют 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 об-

ласти»).

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 государственные 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.