



МИНОБРНАУКИ РОССИИ
федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение
высшего образования
«САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ЭКОНОМИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»
(СПбГЭУ)

Факультет Юридический
Кафедра Конституционного и административного права

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

на тему: «Управление государственной собственностью:
современное состояние и перспективы развития»

Направление 40.03.01 Юриспруденция
(код, наименование)

Направленность Право и экономика
Обучающийся 4 курса группы Ю-1605
обучения

Очной формы

ФИО Крот Анастасия Александровна

(подпись)

Руководитель ВКР к. ю. н., доцент Свистунова Людмила
Юрьевна

(ученая степень, ученое звание, ФИО)

(подпись)

Нормоконтроль пройден «__» _____ 20__ г.

(подпись лица, проводившего нормоконтроль)

«Допущен(а) к защите» «__» _____ 20__ г.

Зав. Кафедрой д. ю. н., доцент
(уч. степень, уч. звание)

Новиков Андрей Борисович

(подпись)

Санкт-Петербург
2020

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
1. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ.....	6
1.1. Понятие собственности, ее формы.....	6
1.2. Государственная собственность как форма собственности.....	13
1.3. Роль государственной собственности в современной экономике.....	20
2. ОРГАНИЗАЦИЯ И СОДЕРЖАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ.....	23
2.1. Нормативно-правовая база управления государственной собственностью.....	23
2.2. Понятие, содержание и особенности управления государственной собственностью.....	28
2.3. Способы управления государственной собственностью.	32
2.4. Роль государства и государственных органов в управлении государственной собственностью.....	38
3. ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ.....	43
3.1. Практика управления государственной собственностью.....	43
3.2. Проблемные вопросы, возникающие в процессе управления государственной собственностью.....	49
3.3. Пути повышения эффективности и совершенствования управления государственной собственностью.....	54
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	59
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	62

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы. В настоящей работе рассмотрена проблема эффективности управления государственной собственностью, изучение которой обусловлено следующим.

Государственная собственность играет важнейшую роль не только в гражданском обороте благодаря тому, что позволяет государству выступать в различных правоотношениях, но также оказывает непосредственное влияние на социально-экономическую, политическую, культурную сферы жизни. Объекты государственного имущества обладают особой спецификой и различным назначением (природные ресурсы, недра, недвижимость, памятники культуры и т.д.), что обуславливает необходимость дифференциации не только их правового статуса, но и принимаемых в их отношении управленческих решений. От качества управления государственной собственностью напрямую зависит благополучие общества и, соответственно, обеспечение и соблюдение прав и свобод граждан, что обусловлено системообразующей ролью в современной экономике, позволяющей обеспечить реализацию функций государства.

Вместе с тем, поверхностный анализ источников по направлению исследования позволяет сделать вывод о том, что эффективность управления государственной собственностью не всегда соответствует ожиданию, а в законодательстве и правоприменении существуют требующие решения проблемы. Сказанное предопределяет необходимость изучения вопросов, связанных с управлением государственной собственностью, а также поиск эффективных и актуальных путей решения.

Актуальность тематики работы предопределяет **ее цель** – на основе комплексного исследования современного состояния системы управления государственной собственностью и проблем, связанных с ней, рассмотреть понятие и особенности управления государственным имуществом, а также предложить пути его совершенствования и повышения эффективности.

Для достижения поставленной цели следует решить следующие **задачи**:

- изучить и обобщить имеющиеся материалы и информацию (законодательные акты, судебную практику, научную литературу), определить степень и уровень научной разработанности теоретических проблем, соответствующих теме работы;

- рассмотреть понятие собственности, ее формы;

- раскрыть понятие государственной собственности как формы собственности;

- изучить и проанализировать роль государственной собственности в современной экономике;

- изучить нормативно-правовую базу управления государственной собственностью;

- раскрыть понятие, содержание и особенности управления государственной собственностью;

- рассмотреть существующие способы управления государственной собственностью, их преимущества и недостатки;

- изучить роль государства и государственных органов в управлении государственной собственностью, рассмотреть их полномочия и функции;

- рассмотреть практику управления государственной собственностью;

- изучить и проанализировать проблемные вопросы, возникающие в процессе управления государственной собственностью;

- рассмотреть пути повышения эффективности и совершенствования управления государственной собственностью, а также разработать собственные рекомендации.

Объектом исследования является совокупность правовых отношений, связанных с управлением государственной собственностью.

Предметом исследования служат нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сфере управления государственной собственностью, практика деятельности государственных органов по вопросам управления государственной собственностью, а также учебная и научная литература, в которой рассматриваются проблемы, связанные с темой исследования.

Методологическую основу изучения составляют метод общенаучного диалектического познания, комплексного и системного анализа, синтеза, а также метод сравнительного правоведения.

Теоретическую основу работы составили учебные пособия, монографии, а также различные научные статьи. Значимый вклад в изучение вопросов, посвященных управлению государственной собственностью, а также повышению эффективности управления, был внесен такими российскими учеными, как Г.Н. Андреева, А.А. Ануфриева, А.А. Батяев, А.С.

Большаков, С.Н. Братусь, А.В. Гарматин, В.П. Мозолин, А.П. Суханов, Е.А. Суханов и другие.

Нормативную и эмпирическую основу работы составили положения Гражданского кодекса РФ, Земельного кодекса РФ, различных федеральных законов (например, «О недрах», «О приватизации государственного и муниципального имущества», «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» и др.), Указы Президента РФ, Постановления Правительства РФ по различным вопросам, иные нормативные и ведомственные правовые акты, а также информация из официальных сайтов государственных органов.

Практическая значимость работы обусловлена необходимостью глубокого анализа сущности системы управления государственной собственностью, ее актуального состояния, выявления факторов и проблем, влияющих на эффективность управления государственной собственностью, что позволит выявить законодательные пробелы и неточности, а также предложить способы их совершенствования.

Работа состоит из введения, трех глав основного текста, в совокупности содержащих десять параграфов, заключения, а также списка использованных источников, состоящего из 65 наименований.

1. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ

1.1. Понятие собственности, ее формы

Понятие «собственности» многие годы являлось и является предметом дискуссий ученых различных областей: экономики, философии, политики и, в том числе, юриспруденции.

С бытовой точки зрения, термин «собственность» ошибочно отождествляют с такими понятиями, как «имущество» или «вещи». Но если последние нашли закрепление в современном российском законодательстве, то понятие «собственности» существует лишь в доктрине. В современном законодательстве понятие «собственности» нередко смешивают с такой юридической категорией, как право собственности, что также неверно. Напротив, содержание понятия «собственности» с точки зрения экономики и юриспруденции существенно различается.

Наиболее раннее определение понятия «собственности» было предложено К. Марксом еще в XIX веке. Исследователь подходил к собственности с социальной-экономической стороны [42], считая, что ее следует рассматривать как присвоение индивидом или коллективом средств и продуктов производства.

А.А. Батяев считает [30], что собственность следует рассматривать с разных аспектов. В первую очередь, с фактической точки зрения, это присвоение предметов и средств труда. Во-вторых, собственностью следует считать отношение лица человека к принадлежащим ему вещам как к своим. В-третьих, все лица должны принимать тот факт, что

имущество принадлежит одному лицу, и относиться к нему как к чужому.

Российский цивилист Е.А. Суханов в своих работах [55] неоднократно поднимал проблему соотношения понятий «собственность» и «имущество» («вещь»). По его мнению, указанные понятия не являются тождественными, и если имущество – это реальное благо, материальный объект, то собственность представляет собой определенное экономическое (фактическое) отношение, оформленное в установленном законом порядке. Е.А. Суханов [55] обращает внимание на две составляющие собственности как экономического отношения: отношение между людьми и отношение человека к имуществу. В первом случае, речь идет об отношении между людьми по поводу конкретных благ. С одной стороны – собственник, который присвоил имущество и использует его в своих интересах, а с другой – все остальные лица, на которых лежит обязанность не препятствовать собственнику в осуществлении его прав в отношении имущества (абсолютное правоотношение).

Говоря об отношении человека к имуществу, следует акцентировать внимание на необходимость лица относиться к имуществу как к своему.

Интересен вопрос о соотношении понятий «собственности» и «право собственности», который также является предметом многочисленных дискуссий. Большинство российских цивилистов, в частности Е.А. Суханов [55], А.П. Сергеев [36], отмечают, что указанные понятия не тождественны, более того – они различны по своей сущности и несопоставимы.

Если собственность – метапредметное понятие (является предметом изучения различных наук), то право собственности – специфическая правовая категория, а основная роль права заключается в оформлении фактических отношений собственности. Цель такого закрепления очевидна: это необходимо для предоставления собственнику возможности защиты своих прав от посягательств со стороны третьих лиц, а также определения границ дозволенного использования собственности [55].

Вместе с тем, экономическое и правовое содержание понятия собственность тесно связано, и правовое оформление во многом определяется и зависит от экономического наполнения указанных отношений. Е.А. Суханов [55] рассматривает такую связь с точки зрения следующих частей:

1. Лицо присваивает некие материальные блага, относясь к присвоенному как к своему собственному, в то время как указанные материальные блага автоматически отчуждаются от других лиц;

2. Лицо осуществляет над присвоенным имуществом хозяйственное (экономическое) господство, обладая исключительной возможностью самостоятельно, по своему усмотрению решать, каким образом использовать это имущество (перелагая в юридическую плоскость, речь идет о правомочии распоряжения имуществом);

3. Лицо получает не только соответствующие правомочия; на него также возлагается бремя содержания собственных вещей (необходимость произведения затрат на содержание,

ремонт и охрану имущества), а также риск их случайной гибели или порчи.

Таким образом, по мнению Е.А. Суханова [55], экономические отношения собственности представляют собой отношения присвоения конкретными лицами определенного имущества, в результате чего происходит его отчуждение от всех иных лиц, а у собственника появляется возможность хозяйственного господства над присвоенным имуществом.

Интересное мнение высказывает В.П. Павлов [50], который сравнивает термин «собственность» с такими категориями, как имя, честь и др. Исследователь полагает, что собственность является характеристикой личности, под которой следует понимать совокупность приемов и способов действий конкретного лица с вещами. Считаем, что мнение В.П. Павлова имеет место для существования, однако носит неправовой характер и идет в разрез с устоявшимися и фундаментальными исследованиями в данной области.

В общепринятом смысле, по мнению А.П. Сергеева [36], термин «собственность» используется для обозначения двух явлений: отношения лица к вещи (прав), а также непосредственно имущества.

И.П. Николаева [45] считает, что собственность в экономическом смысле представляет собой отношение лица к присвоенной вещи в целях использования ее стоимости.

Говоря о собственности с социологической точки зрения, ученые делают акцент не на отношения лица и вещи, а на отношения собственника и так называемых «несобственников». Аналогично мнению Е.А. Суханова, Н.Д. Егоров [37] считает, что общество должно принимать и уважать собственника, в

результате чего на членов общества возлагается обязанность терпеть власть собственника и не вмешиваться в ее определенные проявления.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что собственность является экономико-правовым явлением, в основе которого лежит особое отношение по поводу материальных благ. В рамках указанного отношения, одно лицо присваивает их себе, приобретая определенные правомочия и бремя, а присвоенное им имущество, в свою очередь, отчуждается от прочих лиц. Вместе с этим заметим, что отсутствие законодательно закрепленного определения «собственности» является упущением, поскольку порождает неопределенность и не позволяет понять сущность вытекающих из указанного понятия явлений (права собственности, понятия «собственника» и др.).

Отсутствие среди ученых единого мнения относительно понятия собственности порождает плюрализм мнений относительно типов, форм и видов собственности.

Говоря о типах собственности, ученые так или иначе приходят к согласованному мнению о существовании двух основных типов, выделяя их на основе такого критерия, как «степень обобществления средств производства и характера их присвоения». Мнения ученых расходятся относительно названия типов, однако считаем возможным определить их как обобществленный и индивидуальный типы собственности. Первый из них характеризует присвоение вещей обществом или социальной группой, а второй выражает присвоение вещей отдельным индивидом [56].

В литературе можно встретить и иные названия указанным типам, например, Б.И. Пугинский и Д.Н. Сафиуллин [49] называют аналогичные по сути типы собственности персонифицированным и общинно-государственным типами, а В.Н. Соловьев [58] считает более корректным использовать названия «коллективный» и «персональный» тип присвоения. Считаем, что различие в наименованиях не меняет их сущности, и соглашаемся с точкой зрения В.Н. Соловьева [58] о том, что типы собственности – это экономическая категория, которая не обладает правовым содержанием и, следовательно, не имеет важного значения для права.

В рамках указанных типов целесообразно выделить понятие «формы собственности», относительно которого также ведутся научные дискуссии.

Исследователь А.П. Сергеев [36] считает, что форма собственности – это такие же экономические отношения, однако особенностью формы собственности являются два момента: индивидуализированный собственник, выступающий основным субъектом указанных отношений, а также определенные виды имущества. С мнением А.П. Сергеева согласен В.П. Мозолин [35], который полагает, что каждой форме собственности присущ особый правовой режим. В рамках правового режима каждая форма собственности характеризуется не только особенностями права собственности, но и способами его осуществления.

Следует отметить, что законодатель не дал дефиницию понятию «формы», выбрав для его объяснения метод перечисления. В п. 2 ст. 8 Конституции РФ [1] закреплено, что в России признаются и защищаются равным образом частная,

государственная, муниципальная и иные формы собственности. Избранная законодателем формулировка «иные формы собственности», де-юре сделавшая перечень форм собственности открытым, породила две основные противоположные точки зрения.

Первая точка зрения, среди приверженцев которой можно выделить Е.А. Суханова [55] и К.И. Скловского [57], получила название «теория единого права собственности». В основе ее лежит утверждение о том, что понятие «форма собственности» - сугубо экономическая, а не юридическая категория, в связи с чем оно не имеет фактического значения. Сторонники указанной точки зрения предлагают ограничиться лишь перечисленными в Конституции РФ формами собственности: частной, государственной и муниципальной, объединяя их в более крупные формы - частную и публичную. Е.А. Суханов [55] указывает, что классификация экономических отношений может быть различна, в частности, можно выделять различные формы в зависимости от субъекта, однако в гражданско-правовом смысле единым и единственным собственником становится либо юридическое, либо физическое лицо. Невозможно существование таких форм собственности, как коллективная, арендная, общинная и др., поскольку с точки зрения права подобные социальные группы не имеют гражданской правосубъектности, что означает, что они не являются субъектами права. Указанное позволяет сделать вывод о том, что круг субъектов экономических и юридических отношений, складывающихся в отношении собственности, не совпадает, а точнее - может существенно различаться. Иных

форм собственности в настоящее время в России не существует [57].

Представители второй точки зрения, получившей название «плюралистическая модель форм собственности», в частности В.А. Рыбаков [56], считают возможным существование «иных» форм собственности, выделяя в качестве критерия классификации уровень (степень) обобществления собственности.

Основываясь на данном критерии, В.А. Рыбаков [56] выделяет две крупные группы: обобществленную и индивидуальную собственность, причем первую он делит на такие формы, как государственная, муниципальная и коллективная собственность, а в индивидуальной собственности выделяет две основные формы: частную и личную собственность. К коллективной форме исследователь относит имущество, принадлежащее определенному коллективу людей, а именно кооперативам, общественным, религиозным организациям и т.д.

В качестве аргументов «за» сторонники плюралистической модели [31] отмечают, что в силу конституционного признания «иных форм собственности» следует считать их объективной реальностью, без ссылок на их «юридическую незначимость».

Так или иначе, основным критерием выделения форм собственности является тип собственника и виды имущества, которые могут находиться в собственности. Основным отличием указанных выше противоположных точек зрения является то, что сторонники плюралистической модели [54] считают возможным существование форм собственности,

субъекты которых не имеют гражданской правосубъектности (например, коллектив), в то время как сторонники теории единого права собственности считают подобную возможность «результатом недоразумения».

Таким образом, если в отношении типа собственности ученые сходятся во мнении о ее сугубо экономическом характере, то в отношении форм собственности мнение исследователей иное [33]: они считают указанную категорию не просто экономической, а экономико-правовой, поскольку форму, в отличие от типов, закреплена законодательно.

Существует точка зрения, сторонники которой предлагают считать форму собственности исключительно правовой категорией и понимать под ней набор прав и обязанностей, возникающих при определенном типе присвоения. Представителем такого мнения является В.Н. Соловьев [58].

Наконец, такая категория, как «виды» собственности, по мнению наиболее яркого представителя указанной концепции В.А. Рыбакова [56], вытекает из форм собственности. Исследователь считает, что к видам относятся, например, право собственности Российской Федерации, право собственности субъектов Российской Федерации в рамках государственной формы собственности. Если же речь идет о частной форме собственности, то следует выделять такие виды, как право собственности юридических лиц и физических лиц.

Подводя итог вышесказанному, следует отметить отсутствие единства мнений как относительно понятия собственности, так и относительно типов, видов, форм собственности и их классификационных критериев. Вместе с

тем, множественность точек зрения негативно сказывается на законодательной и правоприменительной практике.

В рамках проведенного анализа считаем мнение о том, что «иных» форм собственности не существует и не может существовать, слишком категоричным. Отсутствие исчерпывающего перечня форм собственности является объективным отражением современной действительности, позволяя законодателю при необходимости «подстроиться» под современные реалии, закрепив новые формы собственности на уровне федерального законодательства, не меняя при этом основы конституционного строя.

1.2. Государственная собственность как форма собственности

Говоря о государственной собственности, многие ученые, например, А.П. Сергеев [36], Е.А. Суханов [55] и другие, используют более общий термин «Право публичной собственности» как обобщенное обозначение различий в правовом режиме отдельных объектов права собственности. По мнению Е.А. Суханова [55], право собственности предоставляет всем субъектам равные возможности (правомочия). Различие состоит лишь в объектах, чья специфика и определяет возможные ограничения прав субъектов.

Таким образом, под публичной собственностью ученые понимают государственную и муниципальную собственность. В рамках указанного параграфа рассмотрена именно государственная собственность.

Статья 214 ГК РФ [3] содержит легальную дефиницию понятия «государственная собственность», под которой понимается 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).

Законодательное определение построено по принципу перечисления видов государственной собственности, благодаря чему мы можем говорить о законодательно закрепленных разновидностях - федеральной собственности и собственности субъекта РФ. Некоторые ученые, однако, не соглашались с таким названием, как «собственность субъекта», подчеркивая отсутствие суверенитета у субъектов РФ. Так, Е.В. Кулешов [41] рекомендует использовать более нейтральный и логичный, по его мнению, термин «региональная собственность».

Среди представителей конституционного права популярна концепция «публичной и частной собственности государства». Так, С.А. Сосна [59], Г.Н. Андреева [28] считают необходимым отнести к публичной собственности государства такое имущество, без которого осуществление публичных функций вообще невозможно. К частной должно быть отнесено все остальное имущество (по остаточному принципу). Свое мнение сторонники данной точки зрения основывают на предположении, что публичные функции государства исключают участие связанной с ними собственности в гражданско-правовом обороте, поскольку априори исключают возможность ее отчуждения.

Государственная собственность может быть рассмотрена в объективном и субъективном смысле.

С объективной точки зрения, государственная собственность – это совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения по владению, пользованию и распоряжению публичным имуществом [36].

Актуальным является вопрос о природе правового регулирования государственной собственности (и публичной собственности в целом). В рамках дискуссии обсуждаются три варианта: осуществляется ли правовое регулирование конституционным, гражданским правом или совокупностью норм (т.е. институт является комплексным).

Российский цивилист А.П. Сергеев [36] отмечает большое значение государственной собственности для целого ряда правовых отраслей, однако придерживается мнения, что публичная собственность в общем и государственная собственность в частности должны рассматриваться в рамках гражданско-правовых категорий.

Мы не отрицаем мнения А.П. Сергеева, однако считаем, что государственная собственность имеет свои особенности, которые делают невозможным ее изучение без учета специфики субъектов, во многом определяющейся конституционным правом.

В субъективном смысле право государственной собственности – это право публично-правовых образований (Российской Федерации и субъектов Российской Федерации) владеть, пользоваться и распоряжаться публичным имуществом в целях удовлетворения публичных интересов.

Интересно определение публичной собственности, данное А.П. Сергеевым [36], который определяет его как право народа РФ и населения определенной территории, непосредственно

или через уполномоченные ими органы владеть, пользоваться и распоряжаться публичным имуществом в целях удовлетворения публичных интересов. Цивилист не упоминает публично-правовые субъекты (Российскую Федерацию, ее субъекты, муниципальные образования). Можно предположить, что подобное определение основано на ст. 3 Конституции РФ [1], в которой закреплено, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ.

Представители российской цивилистики традиционно придерживаются мнения, что содержание субъективного права государственной собственности выражается через триаду правомочий: владение, пользование и распоряжение. Несмотря на это, некоторые советские ученые, предлагали выделять специфические правомочия публичного собственника. Так, Д.М. Генкин [48] считал, что указанная триада правомочий составляет содержание единственного правомочия государственного управления имуществом, подчеркивая его административный характер. Г.А. Аксененок [47] считал, что правомочие управления является дополнительным правомочием, наряду с традиционной «тройкой». Были также ученые [52], полагающие, что природа отношений в сфере публичной, в том числе государственной, собственности носят не имущественный, а организационный характер.

Согласимся с мнением о том, что содержание права государственной собственности составляет триада правомочий, не включая в себя административные полномочия по управлению.

Выделим основные особенности государственной собственности.

Во-первых, особенностью государственной собственности является присущий ей принцип всеобщности, который позволяет «обращать» в государственную собственность любое имущество, в том числе изъятое и ограниченное в обороте.

Следующей особенностью является выделение законодателем отдельных видов имущества, которые могут находиться только в государственной и муниципальной собственности (п. 3 ст. 212 ГК РФ). В литературе совокупность подобных видов имущества иногда называется «исключительной собственностью». По общему правилу, такое имущество изъято из оборота, не подлежит отчуждению в частную собственность, передаче иностранным государствам или международным организациям. Такое законодательное решение в первую очередь направлено на обеспечение интересов народа.

Перечень объектов федеральной собственности не ограничен, чего нельзя сказать об объектах, находящихся в собственности субъектов РФ. Состав последних значительно уже, чем состав федеральной собственности. В частности, в него не могут входить объекты исключительной федеральной собственности.

В законодательстве отсутствует единый перечень объектов, которые могут находиться в федеральной собственности или собственности субъектов. Виды такого имущества закреплены в отдельных законах. Так, в соответствии с ч. 4 ст. 27 Земельного кодекса РФ [4] из оборота изъяты земельные участки, занятые находящимися в

федеральной собственности отдельными объектами, например, государственными природными заповедниками и национальными парками. В соответствии со статьей 1.2 Закона РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» [5] к государственной собственности относятся недра в границах территории РФ, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы. Отсутствие единого нормативно закрепленного перечня оценивается учеными как законодательное упущение, поскольку препятствует систематизации и наиболее полному и целостному восприятию указанных правовых категорий.

Еще одной характерной чертой государственной собственности является осуществление прав собственника не самими субъектами (Российской Федерацией или ее субъектами), а определенными органами и лицами от их имени (п. 3 ст. 214 ГК РФ). В частности, основным органом, осуществляющим функции по управлению федеральным имуществом, является Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество), более подробно о функциях которого будет в следующих главах.

Основания возникновения права государственной собственности аналогичны установленным в отношении права частной собственности, однако гражданское законодательство предусматривает особые, исключительные случаи ее приобретения:

- поступление в государственную собственность обнаруженного клада, относящегося к памятникам истории и культуры (п. 2 ст. 233 ГК РФ) [3];

- отчуждение у частного собственника вещей, изъятых из оборота или ограниченных в обороте (п. 2 ст. 238 ГК РФ) [3];
- изъятие недвижимости для государственных или муниципальных нужд (ст. 239 ГК РФ) [3];
- выкуп бесхозно содержимых культурных ценностей (ст. 240 ГК РФ) [3];
- реквизиция, конфискация и национализация частного имущества (ст. 242, 243, 306 ГК РФ) [3].

ГК РФ также предусматривает особые способы прекращения права государственной собственности – приватизация (ст. 217 ГК РФ) [3].

Наконец, специфика государственной собственности выражается в особых вещных правах, которыми наделяются государственные предприятия и учреждения при передаче им имущества, находящегося в государственной собственности. Речь идет о праве хозяйственного ведения и праве оперативного управления (статьи 294, 296 ГК РФ) [3].

Рассмотрим подробнее состав субъектов права государственной собственности. В научной литературе закрепилось мнение о том, что субъектами права государственной собственности являются Российская Федерация и субъекты РФ, что, безусловно, не вызывает сомнения.

Наиболее дискуссионным является вопрос множественности и неоднородности субъектов государственной собственности. От имени Российской Федерации и ее субъектов, по общему правилу, в отношениях выступают органы государственной власти в рамках установленной компетенции.

А.П. Сергеев приводит точку зрения о двойном статусе публично-правовых образований, выступающих субъектами права государственной собственности. Публично-правовому образованию присущи властные полномочия, но вместе с этим оно является самостоятельным и равноправным участником различного рода правоотношений.

Интересную точку зрения высказывает Д.В. Пятков [53], который считает, что за одним названием публично-правового образования (например, Российская Федерация) скрываются два различных по своей сущности и природы лица. Если имеют место публично-правовые отношения, в них Российская Федерация выступает как публично-властная организация. В случае, если речь идет о гражданском правоотношении, его участником является Российская Федерация как хозяйственная публичная организация.

Актуальным является вопрос «народе РФ» как о еще одном публичном собственнике, закрепленном в Конституции РФ. Как правило, дискуссии по данному вопросу возникают относительно владения и пользования природными ресурсами. Сторонники указанной точки зрения, например, А.Я. Рыженков, А.Е. Черноморец, считают, что отдельные природные ресурсы (недра, земли общего пользования) обладают высокой социально-экономической значимостью, в связи с чем должны быть наделены особым правовым статусом. Ученые предлагают использовать такие термины, как «общегосударственная собственность» или «общее достояние народа». По их мнению, такая особая собственность является упомянутой в Конституции РФ «иной формой собственности».

Проанализировав действующее законодательство, а именно Постановление ВС РФ от 27.12.1991 № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» (далее – Постановление ВС РФ № 3020-1) [23], можно выделить следующие виды объектов государственной собственности

1. Исключительная федеральная собственность;
2. Федеральная собственность, которая может передаваться в собственность субъектов РФ;
3. Собственность субъектов Федерации.

К исключительной федеральной собственности Постановление ВС РФ № 3020-1 относит следующие объекты:

1. Составляющие основу национального богатства страны (например, ресурсы континентального шельфа);
2. Необходимые для обеспечения функционирования федеральных органов власти и управления и решения общероссийских задач (например, государственная казна, имущество вооруженных сил);
3. Оборонного производства;
4. Отраслей, обеспечивающих жизнедеятельность народного хозяйства и развитие других отраслей (например, предприятия добывающей промышленности);
5. Прочие объекты (в частности, предприятия фармацевтической промышленности, медико-биологических

препаратов, по производству спиртовой и ликероводочной продукции).

Следующий вид объектов – это федеральная собственность, которая может передаваться в собственность субъектов. В качестве примеров можно привести перечисленные в Постановлении ВС РФ № 3020-1 предприятия атомного и энергетического машиностроения, рыбопромысловой промышленности, государственные санаторно-курортные учреждения и др. Перечень является закрытым.

В рамках указанного параграфа проанализирована государственная собственность как форма собственности, рассмотрены ее виды, особенности, субъекты и объекты. Акцентируется внимание на существующих спорных аспектах, например, на предложении выделять «народ РФ» как еще одного государственного собственника. Поскольку отсутствует законодательно закрепленный перечень объектов, которые могут находиться в федеральной собственности или собственности субъектов, а виды такого имущества закреплены в отдельных законах, считаем целесообразным провести систематизацию законодательства и создать акт, включающий в себя подобный перечень. Акт может носить характер подзаконного акта, например, быть оформленным приказом Росимущества.

1.3. Роль государственной собственности в современной экономике

В литературе отсутствует однозначная позиция о том, какова роль государственной собственности в современной

экономике. Вместе с тем, не вызывает сомнения, что ее роль весьма значима.

В первую очередь, следует помнить о том, что публично-правовые образования априори не могут преследовать собственные интересы, владея, пользуясь и распоряжаясь государственной собственностью. Их интерес является публичным, именно поэтому осуществление права государственной собственности должно основываться на соблюдении интересов личности, государства и общества.

Одной из основных функций государства является представление и защита интересов общества, проживающих на его территории граждан, а также обеспечение удовлетворения общественных потребностей. Именно указанные обстоятельства обуславливают необходимость обособления определенной части имущества. Таким образом, государственная собственность обеспечивает реализацию общегосударственных интересов, поскольку служит средством выравнивания экономического цикла и поддержания занятости.

Еще одно значение государственной собственности – это участие и поддержка производства в тех сферах экономики, которые по каким-либо причинам не привлекательны предпринимателям: в силу невысокой прибыльности, высоких издержек, предпринимательских рисков. Как правило, это сферы, имеющие первостепенное социально-экономическое значение, например, производство электроэнергии, транспорт, производство продуктов первой необходимости и др. В такой ситуации, государственная собственность играет роль опорного звена всей хозяйственной цепи [34].

Государственная собственность важна для финансирования фундаментальных направлений науки, в рамках разработки и внедрения инновационных технологий, для подготовки и переподготовки кадров. На ее основе создают научно-исследовательские центры, инновационные организации и др.

Также государственная собственность применяется в таких секторах экономики, которые требуют непосредственного централизованного управления в силу их особой значимости для обеспечения безопасности и обороноспособности государства. К таким секторам можно отнести оборонно-промышленный комплекс, производство для военных нужд, атомная энергетика и др. Так, например, в соответствии с Федеральным законом от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» [8] на базе государственной собственности создаются федеральные унитарные предприятия, имеющие стратегическое значение для оборонно-промышленного комплекса РФ. Подобные производства сопряжены с рисками нанесения существенных потерь и угроз для существования общества, в связи с чем государство берет на себя обязанность надлежащим образом организовывать указанные производства и контролировать их деятельность.

Еще одной важной функцией государственной собственности является то, что именно она дает государству возможность выступать самостоятельным участником различных правоотношений как внутри страны, так и за ее пределами, а также быть гарантом многих международных соглашений. К государственной собственности можно отнести

государственные унитарные предприятия, казенные предприятия, государственные учреждения, принадлежащие государству пакеты акций, недвижимость, а также иные виды собственности в России и за границей.

Можно сделать вывод о системообразующей роли государственной собственности в современной экономике, позволяющей обеспечить стабильность общества, удовлетворение общественных потребностей, а также реализацию функций государства. Государственная собственность позволяет аккумулировать средства и направлять их в такие сферы, от развития которых напрямую зависит экономика страны и темпы ее роста, а также благосостояние населения.

Как никогда актуальным является вопрос о наиболее оптимальном объеме доли государственной собственности в экономике в целом, о соотношении государственной собственности с другими формами собственности, а также о выборе тенденции (приватизации или национализации). Вместе с тем, решение указанных вопросов является предметом экономической науки, а право, в свою очередь, должно предоставлять эффективные и действенные механизмы и средства регулирования, отвечающие потребностям современного общества.

2. ОРГАНИЗАЦИЯ И СОДЕРЖАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ

2.1. Нормативно-правовая база управления государственной собственностью

В силу своей важной роли, рассмотренной в предыдущей главе, государственная собственность требует детального регулирования, направленного на строгую регламентацию полномочий отдельных органов, порядка и условий распоряжения государственной собственностью, а также особенностей управления ей.

Основополагающим системным актом, содержащим нормы об управлении государственной собственностью, является Конституция РФ. Статьей 71 закреплено исключительное ведение Российской Федерации в отношении вопросов федеральной государственной собственности и управления ею (пункт «д»). В указанном пункте речь идет именно о федеральной, а не о государственной собственности в целом. Статья 72 закрепляет, что решение вопросов владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, а также вопросов о разграничении государственной собственности (пункты «в» и «г») относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Конституция РФ также определила орган, на который возлагаются функции управления федеральной собственностью. Таковым является Правительство РФ (ст. 114). Аналогичные полномочия в сфере экономики продублированы в ст. 14 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве РФ» [2].

Указанные выше нормы носят общий характер и более детально конкретизируются в ряде законодательных и подзаконных актов.

Количество федеральных законов, тем или иным образом затрагивающих вопросы управления государственной собственностью, огромно, что является проблемой. Отсутствие нормативно-правового акта, содержащего в себе общие цели, принципы, особенности управления государственной собственностью несомненно негативно сказывается на эффективности управления, а также снижает ее потенциал.

Среди законодательных актов, регулирующих вопросы государственной собственности, можно отметить следующие:

- Гражданский кодекс РФ, устанавливающий основные положения о праве государственной собственности (ст. 214) [3], порядке его приобретения и прекращения, а также об ограниченных вещных правах, устанавливаемых в отношении государственной собственности (праве хозяйственного ведения и оперативного управления, глава 19 ГК РФ);

- Федеральный закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» [7], регламентирующий порядок возмездного отчуждения государственной и муниципальной собственности;

- Земельный кодекс РФ [4], содержащий нормы о государственной собственности на землю (как федеральной, так и собственности субъектов РФ, ст. 16-18), а также вопросы предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности (Глава V.1);

- Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» [5], подробно регламентирующий вопросы пользования недрами, являющимися государственной собственностью;

- Федеральный закон от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» [8], регулирующий вопросы учреждения, имущества, управления унитарным предприятием, имущество которого является государственной или муниципальной собственностью;

- Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» [9], учитывая, что Росатом создается для управления государственным имуществом в области использования атомной энергии.

Безусловно, перечень федеральных законов не является исчерпывающим, поскольку государственная собственность является частью практически всех существующих в настоящее время отношений.

Крупный массив нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы управления государственной собственностью, составляют подзаконные нормативно-правовые акты.

Поскольку Правительство РФ в соответствии со ст. 114 Конституции РФ [1] осуществляет функции управления федеральной собственностью, его нормотворческая деятельность имеет важное значение. Правительство определяет основные направления в области управления государственной собственностью. Например, Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 327 [19] утверждена государственная программа «Управление федеральным

имуществом» на период 2013 - 2021 гг. Данная государственная программа направлена на оптимизацию состава и структуры федерального имущества, повышение результативности его управления, а также обеспечение контроля за его использование. Наиболее важными задачами являются:

- определение оптимального состава и структуры федерального имущества;
- совершенствование мер вовлечения объектов федерального имущества в коммерческий оборот;
- расширение форм контроля и усиление персональной ответственности за управление и использование федерального имущества.

Также Правительство РФ принимает различные акты, организующие работу по управлению государственным имуществом, например, Постановлением от 16.07.2007 № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества» [15] утверждено Положение об учете федерального имущества.

Помимо Правительства РФ, полномочия по управлению государственной собственностью выполняет Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество). Его основные функции регламентированы постановлением Правительства РФ от 05.06.2008 № 432 «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом» [16], в соответствии с которым оно осуществляет:

- функции по управлению федеральным имуществом;
- функции по организации продажи приватизируемого федерального имущества, реализации имущества, арестованного во исполнение судебных решений или актов

органов, которым предоставлено право принимать решения об обращении взыскания на имущество;

- функции по реализации конфискованного, движимого бесхозьяного, изъятого и иного имущества, обращенного в собственность государства;

- функции по обособленному учету имущества;

- правоприменительные функции в сфере имущественных и земельных отношений.

В Постановлении подробно регламентированы не только функции, но также полномочия Росимущества и организационные особенности и структура ведомства.

Росимущество в соответствии с п. 9.9 Постановления Правительства РФ от 05.06.2008 № 432 [16] наделен полномочиями издавать приказы по вопросам своей деятельности в рамках установленной компетенции. Издаваемые Росимуществом приказы имеют важное значение и направлены на достижение открытости, достоверности и прозрачности деятельности ведомства. В качестве примеров можно привести Приказ № 3296 от 08.09.2017 «О размещении в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» общедоступной информации о деятельности Росимущества в форме открытых данных» [24], Приказ № 121 от 21.04.2017 «О приватизации федеральных государственных унитарных предприятий, включенных в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества на 2017-2019 годы» [25] и др.

Еще одним важным подзаконным нормативно-правовым актом является рассмотренное в первой главе Постановление ВС РФ от 27.12.1991 № 3020-1 «О разграничении

государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» [23], которое устанавливает виды объектов государственной собственности, находящихся в исключительной федеральной собственности, а также те, которые могут быть переданы в собственность субъектов РФ.

Постановление Правительства РФ от 03.12.2004 № 738 [14] регламентирует порядок управления находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ и использование специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами («Золотой акции»). Постановление возлагает на Росимущество обязанность осуществлять от имени Российской Федерации права акционера акционерных обществ, акции которых находятся в собственности Российской Федерации, а также регулирует все связанные с этим вопросы.

Постановление Правительства РФ от 25 августа 2015 г. № 884 [21] регулирует вопросы управления федеральным имуществом, находящимся за пределами Российской Федерации. К имуществу относится не только недвижимость, но также движимое имущество, ценные бумаги, доли и паи в учрежденных за границей юридических лицах. В Постановлении рассматриваются вопросы, связанные с порядком отчуждения недвижимости, сдачей ее в аренду передачей в залог, списание имущества и др.

В начале 2000-х годов нормотворчество осуществлялось преимущественно с помощью Указов Президента РФ, например, Указ от 30.09.1995 № 986 «О порядке принятия решений об управлении и распоряжении находящимися в федеральной собственности акциями» [11], однако постепенно Указы Президента РФ заменили полноценные Федеральные законы и Постановления Правительства РФ.

Несмотря на большое количество нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы управления государственной собственностью, в данном вопросе существует большое количество проблем, основной из которых является разрозненность, несистематизированность и, зачастую, противоречивость актов друг другу. Так, пробелом является отсутствие федерального закона, устанавливающего основные положения об управлении государственной собственностью, включая основные цели, задачи и принципы.

Также наблюдается отсутствие законодательного регулирования отдельных сфер, например, остается неурегулированной национализация имущества. В Государственную думу был внесен Проект Федерального закона № 500676-5 «О возмездном изъятии (национализации) имущества социально неэффективных собственников» [27], однако в 2012 году законопроект был отклонен.

2.2. Понятие, содержание и особенности управления государственной собственностью

В настоящее время отсутствует законодательно закрепленное определение понятия «управление», в том числе «управление государственной собственностью». Более того, в силу отмеченной ранее метапредметности рассматриваемой

категории, возникают трудности в формулировании определения. Рассмотрим некоторые определения понятия «управление».

Ученые сходятся во мнение, что управление – это деятельность человека. Однако каждый исследователь выдвигает свое определение, в рамках которого раскрывает характерные для рассматриваемого понятия черты.

Так, Ю.В. Тихомиров [60] считает, что управление – это осознанная целенаправленная деятельность человека, направленная на выработку исполнения, организацию процесса претворения цели в жизнь.

По мнению другого российского исследователя А.С. Большакова [32], рассматриваемое понятие представляет собой деятельность, посредством которой отдельные субъекты воздействуют на объект для достижения заранее определенных целей.

В.П. Орешин [46] предлагает рассматривать управление как совокупность взаимосвязанных этапов: выдвижения цели и определения задач (стратегия), организации процесса достижения цели и контроль за ее выполнение, достижение результата.

Профессор С.Е. Прокофьев [51] предлагает использовать более универсальную формулировку и дает определение понятию «управление» как процесс воздействия, которое оказывает субъект на некий объект с целью достижения конкретных результатов. Ученый подчеркивает, что рассматриваемая деятельность всегда целенаправленна.

На основании вышеизложенных определений понятия «управление», можно сформулировать определение понятия «управление государственной собственностью».

По мнению И.Н. Козельской [39], управление государственным и муниципальным имуществом представляет собой процесс целенаправленного воздействия на экономические отношения по поводу прав владения, распоряжения и пользования государственным и муниципальным имуществом. Вместе с тем И.Н. Козельская [39] отмечает, что управление – это не только процесс воздействия, но также раскрывает понятие в ином аспекте – как осуществление совокупности воздействий органов государственной власти и органов местного самоуправления на объект управления.

С.Е. Прокофьев [62] в своей работе дает комплексное определение понятию «управление государственной собственностью», используя несколько подходов (в частности – целевой, функциональный и системный), и определяет его как систему организационно-экономических отношений. Участниками подобных отношений он считает различных субъектов, так или иначе принимающих участие в организации воспроизводства и использования объектов государственной собственности. Ученый обращает внимание на способы осуществления управления государственной собственностью – путем применения организационно-экономических функций, форм и методов.

Считаем наиболее логичным определение, сформулированное С.Е. Прокофьевым, поскольку оно точно отражает не только сущность управления как системы

организационно-экономических отношений, но также кратко упоминает основных субъектов таких отношений и способы осуществления управления.

Содержание управления государственной собственностью обусловлено его структурой. Будучи системой, в управлении государственной собственностью можно выделить основные структурные элементы: субъекты управления, объекты и системные взаимосвязи между ними.

Говоря о субъектах, следует отметить, что понятия «субъект управления государственной собственностью» и «субъект права государственной собственности» не тождественны. Субъекты права государственной собственности рассмотрены в первой главе. Субъектами управления являются юридические и физические лица, наделенные соответствующими полномочиями. В случае управления государственной собственностью, субъектами управления являются исполнительные органы государственной власти, которые должны обладать не только законодательно установленными властными полномочиями, но также и определенными средствами для осуществления воздействия (например, организационно-распорядительными, финансовыми). Интересно, что С.Е. Прокофьев [51] считает, что субъектами управления могут быть не только лица (физические и юридические), но также и различные социально-экономические процессы.

В теории управления под объектом понимает то, на что оказывает воздействие субъект управления. По нашему мнению, понятия «объект управления государственной собственностью» и «объект права государственной

собственности» совпадают, имеют одинаковое содержание, что позволяет сделать вывод о том, что объектами управления является имущество, которое находится в государственной собственности, включая движимое имущество, недвижимость, ценные бумаги, памятники истории и культуры и др. Как отмечалось в первой главе, объекты управления государственной собственностью специфичны, поскольку зачастую имеют строго целевое значение, например, предназначены для обеспечения безопасности и обороны страны.

Таким образом, систему управления государственной собственностью можно определить как совокупность объектов государственной собственности и субъектов, взаимосвязанных и взаимодействующих между собой.

В управлении государственной собственностью можно выделить различные уровни. В рамках классической («вертикальной») классификации выделяют федеральный и региональный уровень. На федеральном уровне управление осуществляется субъектами федерального звена, а именно федеральными исполнительными органами государственной власти, а на региональном уровне – исполнительными органами государственной власти субъектов РФ соответственно.

Помимо классической классификации, С.Е. Прокофьев [51] предлагает выделять макроуровень, мезоуровень (отраслевой, региональный) и микроуровень. В рамках указанных уровней исследователь анализирует функциональные взаимосвязи, например, в макроуровне он выделяет обязанность субъектов управления развить определенную макросреду путем развития налоговой системы, ценообразования, поддержания

инвестиционного климата и т.д. На мезоуровне, по мнению С.Е. Прокофьева [51], важно осуществлять координацию и контроль (прогнозирование, распоряжение имуществом и др.). На микроуровне особое внимание должно уделяться развитию конкретной отрасли или органа государственной власти, а именно управлению, учету и анализу состояния государственной собственности и т.д. Подобный взгляд ученого имеет место для существования, однако на наш взгляд лишен практического значения для юриспруденции, законодательства в области управления государственной собственностью и соответствующей правоприменительной практики.

В управлении государственной собственностью С.Е. Прокофьев [51] выделяет несколько подсистем по функциональному признаку:

- подсистема планирования и программирования, которые определяют направления эффективного использования объектов государственной собственности;

- подсистема мониторинга, которая выполняет несколько функций. Во-первых, определяет набор параметров и критериев, необходимых для своевременного принятия мер и проведения профилактических мероприятий с целью обеспечения стабильного функционирования объектов государственной собственности. Во-вторых, мониторинг позволяет создать систему слежения и регистрации различных параметров объекта государственной собственности (технических, экономических, социальных и др.). В-третьих, на основе мониторинга осуществляется разработка нормативно-правовых материалов, которые формулируют функции мониторинга в управлении государственной собственностью;

- подсистема учета и аудита, в рамках которых создается реестр информации об объектах государственной собственности, их параметрах, состоянии, движении, использовании и др.;

- подсистема контроля, который осуществляют соответствующие органы в пределах своей компетенции.

В рамках указанного параграфа проанализированы сущность управления государственной собственностью, его содержание и структура. Анализ вышеизложенного позволяет сделать вывод о тесном взаимодействии структурных элементов, их взаимосвязи и взаимозависимости. Выделение в структуре управления подсистем по функциональному признаку, предложенное Е.С. Прокофьевым, позволяет глубже понять содержание управления государственной собственностью.

2.3. Способы управления государственной собственностью

Способы управления государственной собственностью во многом predetermined целями и принципами управления.

По мнению С.Е. Прокофьева [62], основной целью управления государственной собственностью является обеспечение реализации социальных и экономических интересов общества и государства.

Профессор С.Е. Прокофьев [62] также предлагает выделять стратегические и тактические цели. К первым, по его мнению, следует отнести:

- защиту законных интересов общества и государства, муниципального образования;

- эффективное использование государственного имущества и извлечение максимальных доходов от его использования;

- повышение уровня благосостояния общества за счет решения актуальных социальных задач.

К тактическим целям относятся [62]:

- увеличение доходности государственного бюджета за счет рационального и эффективного использования государственной собственности;

- оптимизация структуры государственного имущества, а также системы управления;

- повышение эффективности использования государственного и муниципального имущества;

- привлечение инвестиций.

И.Н. Козельская [39] выдвигает аналогичное мнение, считая глобальной целью управления обеспечение экономической и социальной стабильности, достижение экономического роста и социальной справедливости. Также исследователь выделяет специфическую (общесистемную) цель, которая заключается в повышении эффективности использования государственного имущества для обеспечения жизнедеятельности населения РФ, эффективного решения вопросов государственного значения в процессе повышения благосостояния населения.

Задачами управления государственной собственностью являются [39]:

- обеспечение сохранности государственного имущества, а также его рациональное использование;

- развитие и поддержка государственно-частного партнерства;

- поиск оптимального баланса между национализацией и приватизацией имущества.

Эффективное управление государственной собственностью строится на основе принципов, являющихся основополагающими, фундаментальными началами, характеризующими сущность и природу той или иной деятельности. К принципам управления государственной собственностью относятся:

— принцип единства целей, а именно направленности на достижение стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации;

— принцип комплексности, который проявляется в системном и многостороннем подходе к решению необходимых задач;

— принцип децентрализации системы управления, который заключается в делегировании отдельных полномочий по управлению государственной собственностью (от федерации к регионам), а также в передачи некоторых объектов федеральной собственности в собственность субъектов;

— принцип координации деятельности по управлению государственной собственностью;

— принцип эффективности использования объектов государственной собственности;

— принцип рационального использования объектов государственной собственности, направленный на сохранение государственного имущества и повышения его доходности;

—принцип приоритета социального и политического эффектов над экономическим.

Рассмотрим способы управления государственной собственностью. Выделяют пять основных способов.

Наиболее распространенным способом является продажа объектов государственной собственности, которая предполагает полный переход права собственности на объекты государственной собственности к частным лицам. Основным актом, регулирующим отношения по продаже государственной собственности, является Федеральный закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» [7], а в случае, если отдельные аспекты отношений не урегулированы федеральным законом, в субсидиарном порядке применяются нормы гражданского законодательства.

Продажа объектов государственной собственности позволяет решить несколько задач, в первую очередь – получить необходимые денежные суммы практически одновременно. В дальнейшем государство получает налоговые поступления от использования имущества новыми собственниками, что также является доходом и помогает решить насущные проблемы. Более того, продажа стимулирует возникновение и расширения класса частных собственников в экономике [63].

В продаже государственного имущества есть и свои минусы, например, невозможность использовать проданное имущество в будущем, которое может быть потенциально прибыльно, а также потеря материальной базы для осуществления социально полезной деятельности. Уменьшая

долю государственной собственности, государство снижает свою возможность влиять на экономику.

Второй способ управления государственной собственностью – это передача ее в аренду частным лицам, что предполагает сохранение права собственности за государством (правомочия распоряжения) и предоставление прав владения и (или) пользования частным лицам. Важно, что пользование должно осуществляться в соответствии с целевым назначением имущества. Ярким примером является договор социального найма жилого помещения (гл. 8 Жилищного кодекса РФ), предметом которого является жилое помещение государственного жилищного фонда.

Благодаря аренде государственной собственности государство получает стабильный доход в виде систематической арендной платы, сохраняя при этом контроль и право распоряжения имуществом. Тем не менее, государство ограничено в возможности устанавливать произвольные арендные ставки. Так, в соответствии со ст. 39.7 Земельного кодекса РФ [4] размер арендной платы за земельный участок, находящийся в государственной собственности, определяется в соответствии с основными принципами определения арендной платы, установленными Постановлением Правительства РФ от 16.07.2009 № 582 [17].

Следующий способ – это создание государственных унитарных предприятий в соответствии с Федеральным законом от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» [8]. Государственное унитарное предприятие создается на базе государственной собственности, а имущество передается ему

на праве хозяйственного ведения (федеральное государственное предприятие и государственное предприятие субъекта РФ) или оперативного управления (федеральное казенное предприятие или казенное предприятие субъекта РФ). Учредителем может выступать Российская Федерация или субъект РФ.

Как учредитель, государство вправе определять цели, условия и порядок деятельности унитарных предприятий, контролировать их деятельность, принимать решения об учреждении, реорганизации или ликвидации, а также имеет право на получение части прибыли от использования государственного имущества.

Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» [8] регламентирует не только порядок учреждения унитарных предприятий, но также и случаи, когда их учреждение возможно. Как правило, унитарные предприятия создаются для оказания населению государственных услуг, а также для обеспечения социально значимых потребностей общества, например, для осуществления деятельности в сфере культуры, для сохранения культурных ценностей, обеспечения деятельности государственных органов в сфере обороны, защиты населения и др. Исчерпывающий перечень случаев закреплен в ст. 8 ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

В рамках рассматриваемого способа наиболее ярко проявляется сущность управления государственным имуществом, поскольку государство в лице своих органов непосредственно участвует и определяет деятельность унитарных предприятий: оно определяет стратегию развития,

назначает руководителей, контролирует процесс в соответствии с интересами государства.

Следующий способ – это внесение объекта собственности в качестве доли в уставной капитал акционерных обществ или обществ с ограниченной ответственностью. В отличие от предыдущего способа, внося долю в уставный капитал общества, государство становится рядовым учредителем, получая права, аналогичные правам частных лиц. Порядок участия государства в качестве учредителя акционерного общества регламентируется рассмотренным ранее Постановлением Правительства РФ от 03.12.2004 № 738 [14], устанавливающим порядок управления находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ и использование специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами («Золотой акции»). Также особому правовому регулированию подлежит создание акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью, акции (доли) в которых принадлежат государству. Особенности создания и правовое положение указанных обществ регулируется главой VII Федерального закона от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» [7].

Участие государства в уставном капитале хозяйственных обществ позволят не только получать доход от их деятельности, но также направлено на поддержку и развитие приоритетных отраслей экономики.

Наконец, пятый способ управления государственной собственностью – это развитие объекта собственности путем инвестирования. Инвестиционная деятельность регулируется

Федеральным законом от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» [6]. В соответствии с указанным законом, объектом капитальных вложений, наряду с частной собственностью, может быть различное имущество (вновь создаваемое или модернизируемое), находящееся в собственности государства (ст. 3).

Также закон устанавливает, что государство может принимать прямое участие в инвестиционной деятельности (в форме капитальных вложений), путем, например, вовлечения в инвестиционный процесс временно приостановленных и законсервированных строек и объектов, находящихся в государственной собственности. Полный перечень форм и методов государственного участия в инвестиционной деятельности установлен ст. 11 Федерального закона «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» [6].

В рамках указанного параграфа рассмотрены пять основных способов управления государственной собственностью. Анализ вышеизложенного позволяет сделать вывод о необходимости соблюдения целей, задач и принципов управления государственной собственностью в процессе осуществления тех или иных способов управления. Каждый из способов имеет как преимущества, так и недостатки, поэтому эффективность управления зависит от компетентных действий руководителей, отвечающих сложившимся обстоятельствам.

2.4. Роль государства и государственных органов в управлении государственной собственностью

Государство играет основополагающую роль в управлении государственной собственностью, выступая основным субъектом управления. Вместе с тем, субъекты управления характеризуются множественностью, поскольку государство реализует полномочия собственника через государственные органы федерального и регионального уровней, наделенных определенной компетенцией.

Основным органом, на который возложена функция управления государственной собственностью, является Правительство РФ (ст. 114 Конституции РФ) [1]. На Правительстве лежит задача по выработке государственной политики, позволяющей обеспечить наиболее эффективное и рациональное использование государственного имущества, а также приумножить его. Полномочием Правительства РФ, которое непосредственно влияет на управление государственной собственностью, можно также отнести разработку федерального бюджета.

Правительство РФ осуществляет нормотворчество, издавая Постановления, регулирующие вопросы управления государственной собственностью, например, Постановление от 03.12.2004 № 738 «О порядке управления находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ» [14], Постановление от 25 августа 2015 г. № 884 «Об управлении федеральным имуществом, находящимся за пределами Российской Федерации» [21].

Важнейшую роль в управлении государственной собственностью играет Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (далее – Росимущество). Следует отметить, что Росимущество осуществляет функции в

отношении федерального имущества. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 05.06.2008 № 432 [16], к основным функциям Росимущества по управлению федеральным имуществом можно отнести следующие:

- организацию продажи приватизируемого федерального имущества;
- реализацию конфискованного, движимого бесхозного, изъятого и иного имущества, обращенного в собственность государства;
- обособленный учет имущества;
- правоприменительные функции в сфере имущественных и земельных отношений.

Росимущество наделено рядом важных полномочий по управлению федеральной собственностью, в числе которых можно выделить следующие:

- организация закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- осуществление полномочий собственника государственного имущества в отношении: федерального имущества, необходимого для функционирования федеральных органов государственной власти; имущества федеральных государственных унитарных предприятий, федеральных государственных учреждений, акций (долей) хозяйственных обществ;
- организация приватизации государственного имущества, т.е. продажи имущества юридическим и физическим лицам;
- осуществление учета федерального имущества;
- осуществление функций учредителя (участника) хозяйственных обществ от имени Российской Федерации;

- осуществление контрольных функций, например, проверка использования федерального имущества, проведение ревизий, аудиторских проверок федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений;

- подготовка и представление Министерство экономического развития РФ различной документации об управлении собственностью, например, программы приватизации федерального имущества на соответствующий год, отчета о результатах приватизации федерального имущества за прошедший год, отчета об обороте имущества, обращенного в собственность государства; проекты решений о назначении представителей Российской Федерации в органы управления акционерных обществ, в отношении которых принято решение об использовании «золотой акции» и др.

Актуальным вопросом является разграничение полномочий государственных органов по вопросам управления государственным имуществом. Причиной этому является формулировка п. 1 Постановления Правительства РФ от 05.06.2008 № 432 [16], которая устанавливает, что Росимущество осуществляет функции по управлению государственной собственностью за исключением случаев, когда указанные полномочия в соответствии с законодательством осуществляют иные федеральные органы исполнительной власти.

Таким образом, возникает расщепление полномочий по управлению государственной собственностью в зависимости от целевой направленности имущества. Так, Минстрой России осуществляет функции по управлению государственным

имуществом в сфере строительства, градостроительства (за исключением территориального планирования) и жилищно-коммунального хозяйства (Постановление Правительства РФ от 18.11.2013 № 1038) [18]. Минобороны России осуществляет в пределах своей компетенции правомочия собственника имущества Вооруженных Сил, имущества, которое составляет государственную казну Российской Федерации и управление которым оно осуществляет (Указ Президента РФ от 16.08.2004 № 1082) [12].

Множественность органов порождает различие подходов и задач в области управления государственным имуществом, что, безусловно, снижает эффективность указанного управления и не позволяет реализовывать единую политику в отношении управления имуществом [43].

Еще одним органом, осуществляющим функции по управлению государственной собственностью, является подразделение Управления делами Президента РФ – Главное управление федерального имущества. Указанное подразделение осуществляет учёт и ведение реестра федерального имущества, в отношении которого Управление делами осуществляет полномочия собственника, и предоставление информации из указанного реестра.

Главное управление наделено важными полномочиями, в числе которых можно выделить, например, подготовку предложений по совершенствованию организационно-экономического механизма управления и распоряжения федеральным имуществом, а также совершенствованию инвестиционной деятельности Управления делами и подведомственных организаций.

На уровне субъектов управление государственным имуществом осуществляют органы власти субъектов РФ.

Так, в Санкт-Петербурге функции по управлению и распоряжению государственным имуществом Санкт-Петербурга, а также функции контроля за его использованием и сохранностью осуществляет Комитет имущественных отношений Санкт-Петербурга, действующий на основании Положения, утвержденного постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 16.02.2015 № 98 [26].

Комитет имущественных отношений Санкт-Петербурга выполняет ряд важных задач, в частности:

- осуществляет приватизацию государственного имущества Санкт-Петербурга;
- управляет государственным имуществом, осуществляет необходимые для это юридические действия, а также действия, связанные с разграничением государственной собственности;
- создает, реорганизует и ликвидирует государственные унитарные предприятия и государственные учреждения Санкт-Петербурга, осуществляет контроль за их деятельностью;
- осуществляет учет государственного имущества в особом реестре;
- распоряжается государственным имуществом Санкт-Петербурга;
- осуществляет контроль за использованием и сохранностью имущества.

В рамках указанного параграфа рассмотрены основные органы, осуществляющие управление государственной собственностью и их полномочия. Сделан вывод о множественности органов, что негативно сказывается на

реализации единой государственной политики по управлению государственной собственностью и получения максимальной эффективности от такого управления.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что основными функциями органов являются учет и контроль государственного имущества, прогнозирование, анализ и организация его использования, а также поиск путей стимулирования использования имущества и привлечения инвестиций.

3. ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ

3.1. Практика управления государственной собственностью

В соответствии с положениями Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [10], государственные органы обязаны обеспечивать доступ к информации о своей деятельности на основании принципов открытости, доступности, достоверности информации. Благодаря указанным принципам и механизмам открытого правительства на официальных сайтах государственных органов можно свободно найти отчеты о деятельности органов, на которых возложены полномочия по управлению государственной собственностью.

На официальном интернет-сайте Росимущества размещены результаты учета федерального имущества. В соответствии с ними, наибольшую долю в структуре федерального имущества занимают сведения о движимом имуществе, первоначальная стоимость которого равна или превышает 500 тыс. рублей, и особо ценном движимом имуществе (43 %). Далее по убыванию располагаются сведения о зданиях, сооружениях, объектах незавершенного строительства (25 %), земельных участках (12 %) и жилых, нежилых помещениях (12 %). Менее одного процента составляют сведения о долях (вкладах) в уставных (складочных) капиталах хозяйственных обществ и товариществ, акциях, долях в праве общей долевой собственности на объекты недвижимого и (или) движимого имущества, а также

информация о воздушных и морских судах, судах внутреннего плавания [65].

В соответствии с информацией о состоянии учета в реестре федерального имущества

По состоянию на 01 января 2019 года в реестре содержались сведения о 2 162 464 объектах имущества, 10 января 2020 года – о 2 405 778 объектах, а 27 марта 2020 года – о 2 424 808 объектах [65]. Исходя из этого, можно констатировать положительную динамику, однако это не позволяет сделать вывод об эффективности проводимого учета, поскольку не все объекты имущества, находящиеся в государственной собственности, прошли учет и отражены в федеральном реестре. Данный тезис будет подтвержден статистическими данными ниже.

Постановлением Правительства РФ от 29 января 2015 г. №72 [20] разработана система показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом и формирования статистического наблюдения. Рассмотрим представленные Росимуществом показатели за период 2018-2019 гг. на примере Российской Федерации и города федерального значения Санкт-Петербурга

1. Доля объектов федерального имущества, проданных с использованием системы электронных торгов, в общем количестве объектов федерального имущества, включенных в прогнозный план (программу) приватизации и проданных в текущем году:

– Российская Федерация – за 1-ое полугодие 2018 года – 92 %, на конец 2018 года – 66 %, 1-ое полугодие 2019 года – 50 % [65];

- Санкт-Петербург - за 1-ое полугодие 2018 года - 78 %, на конец 2018 года - 62 %, 1-ое полугодие 2019 года - 59 % [65].

Анализ указанного показателя позволяет выдвинуть предположение о том, темпы приватизации значительно снизились, прогнозный план на соответствующий год не выполняется в полной мере. Соответственно, в управлении имуществом существуют определенные недочеты, оно неэффективно.

2. Доля состоявшихся продаж федерального имущества в числе объектов федерального имущества, включенных в прогнозный план (программу) приватизации и выставленных на продажу:

- Российская Федерация - за 1-ое полугодие 2018 года - 38 %, показатель за 2018 год - 66 %, 1-ое полугодие 2019 года - 50 % [65];

- Санкт-Петербург - за 1-ое полугодие 2018 года - 27 %, показатель за 2018 год - 65 %, 1-ое полугодие 2019 года - 59 % [65].

Аналогично предыдущему показателю, анализ данного критерия позволяет сделать вывод о том, что в силу определенных обстоятельств, приватизация государственного имущества проходит достаточно медленно. Проблемы и причины, которые могут непосредственно влиять на указанную тенденцию, будут рассмотрены в следующем параграфе.

3. Количество акционерных обществ, включенных в перечни, утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 января 2003 г. № 91-р, которое устанавливает определение порядка позиции акционера - Российской Федерации Правительством РФ:

- Российская Федерация - за 1-ое полугодие 2018 года - 51, показатель за 2018 год - 48, 1-ое полугодие 2019 года - 50 [65];

- Санкт-Петербург - за 1-ое полугодие 2018 года - 8, показатель за 2018 год - 6, 1-ое полугодие 2019 года - 8 [65].

Показатели свидетельствуют о том, что управление посредством участия государства в акционерных обществах носит достаточно стабильный характер. Следует заметить, что в Санкт-Петербурге сосредоточено 16 % подобных акционерных обществ.

4. Количество объектов недвижимого имущества, переданных из федеральной собственности в собственность субъектов Российской Федерации и в муниципальную собственность в отчетном году:

- Российская Федерация - за 1-ое полугодие 2018 года - 1227, показатель за 2018 год - 1789, 1-ое полугодие 2019 года - 829 [65];

- Санкт-Петербург - за 1-ое полугодие 2018 года - 8, показатель за 2018 год - 8, 1-ое полугодие 2019 года - 7 [65].

5. Количество объектов недвижимого имущества, принятых в федеральную собственность из собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности в отчетном году:

- Российская Федерация - за 1-ое полугодие 2018 года - 488, показатель за 2018 год - 799, 1-ое полугодие 2019 года - 490 [65];

- Санкт-Петербург - за 1-ое полугодие 2018 года - 20, показатель за 2018 год - 20, 1-ое полугодие 2019 года - 9 [65].

Указанные выше показатели под пунктами 4 и 5 (количество имущества, переданного из федеральной собственности в собственность субъектов или муниципальную собственность и наоборот) следует рассматривать совместно. Количество имущества, переданного в федеральную собственность в 2-2,5 раза меньше количества имущества, переданного из федеральной собственности. На основании этого можно сделать вывод об активном делегировании полномочий по управлению субъектам и муниципальным образованиям.

6. Количество объектов федерального недвижимого имущества (за исключением земельных участков), по которым зарегистрировано право собственности Российской Федерации:

- Российская Федерация - за 1-ое полугодие 2018 года - 494 776, на конец 2018 года - 516 850, 1-ое полугодие 2019 года - 525 248 [65];

- Санкт-Петербург - за 1-ое полугодие 2018 года - 14 792, на конец 2018 года - 15 372, 1-ое полугодие 2019 года - 16 086 [65].

7. Количество объектов федерального недвижимого имущества, находящихся в государственной казне Российской Федерации и учтенных в реестре федерального имущества:

- Российская Федерация - за 1-ое полугодие 2018 года - 352 935, на конец 2018 года - 366 092, 1-ое полугодие 2019 года - 384 330 [65];

- Санкт-Петербург - за 1-ое полугодие 2018 года - 2 790, на конец 2018 года - 2 906, 1-ое полугодие 2019 года - 2 921 [65].

Показатели под пунктами 6 и 7 также следует рассматривать совместно, поскольку они позволяют сделать вывод об эффективности такого направления управления, как учет государственного имущества. Количество учтенных в реестре федерального имущества объектов недвижимого имущества в 1,4 раза меньше, чем их реальное число. Это свидетельствует о том, что учет государственного имущества осуществляется не в полной мере.

Рассмотрим также практику государственных органов субъектов РФ по управлению и распоряжению государственной собственностью на примере итогов деятельности Комитета имущественных отношений Санкт-Петербурга (далее – КИО) в сфере управления и распоряжения государственной собственностью за 2019 год.

В соответствии с официально опубликованными данными, общая сумма доходов бюджета Санкт-Петербурга от использования и реализации имущества, находящегося в собственности Санкт-Петербурга, за 2019 год составила порядка 20,5 млрд. рублей. Наибольший доход бюджет получил от реализации государственного имущества, находящегося в собственности Санкт-Петербурга (около 5,6 млрд. рублей) и аренды земельных участков (также около 5,6 млрд. рублей), аренды объектов нежилого фонда (3,8 млрд. рублей). Наименьший доход был получен от размещения нестационарных торговых объектов (280 млн. рублей) и иных доходов в виде штрафов, аренды движимого имущества и др. (около 800 млн. рублей) [64].

По сравнению с 2018 годом, доходы от использования и распоряжения государственным имуществом в 2019 году

увеличились в различных пропорциях. Так, например, доход от размещения нестационарных торговых объектов вырос на 54%, от дивидендов по акциям на 32%, от продажи квартир, находящихся в собственности Санкт-Петербурга, на 99 %. Также на 83% вырос размер платы в результате перераспределения земельных участков [64].

Увеличение доходов обусловлено комплексом мер и мероприятий, проведенных КИО в 2019 году, в числе которых можно выделить мероприятия по совершенствованию системы использования государственного имущества, а также улучшение условий для бизнеса.

В соответствии с представленным на официальном сайте КИО отчетом, в 2019 году была проведена автоматизация услуг КИО и перевод их в электронный вид путем введения электронного документооборота. За счет указанных нововведений сократились сроки предоставления государственных услуг [64].

Для осуществления учета государственного имущества КИО ведет реестры собственности Санкт-Петербурга (реестр недвижимого имущества и реестр движимого имущества), а также базу данных коммерческих и некоммерческих организаций, созданных с участием Санкт-Петербурга [64].

Реестр недвижимого имущества Санкт-Петербурга имеет несколько разделов, содержащих информацию:

- об объектах казны Санкт-Петербурга, включая информацию об объектах нежилого и жилого фонда, земельных участках и иных объектах недвижимости;

- об объектах недвижимости на вещных правах (праве оперативного управления, хозяйственного ведения и праве постоянного (бессрочного) пользования).

По состоянию на 01.01.2020 в Реестре недвижимого имущества учтено 217 872 объектов недвижимости [64].

В Реестре движимого имущества Санкт-Петербурга содержится информация об объектах движимого имущества, а также акциях (долях), находящихся в собственности Санкт-Петербурга. По состоянию на 01.01.2020 учтено 104 470 объектов движимого имущества и 285 пакетов акций и паев [64].

База данных коммерческих и некоммерческих организаций, созданных с участием Санкт-Петербурга, содержит информацию о соответствующих организациях (исполнительных органах государственной власти Санкт-Петербурга, унитарных предприятиях, государственных учреждениях и хозяйственных обществах). По состоянию на 01.01.2020 в базе учтено 3 022 организации [64].

Одним из наиболее эффективных и прибыльных способов управления государственной собственностью является аренда недвижимости. В 2019 году общее количество заключенных КИО договоров увеличилось в 2,5 раза по сравнению с 2018 годом.

Не менее популярным способом является приватизация имущества, находящегося в государственной собственности (приватизация). В качестве объектов приватизации выступают земельные участки и доли в праве общей долевой

собственности на земельные участки, объекты нежилого фонда и объекты жилищного фонда коммерческого использования.

Анализ практики управления государственной собственностью на примере КИО Санкт-Петербурга позволяет выявить области, требующие дальнейшего усовершенствования. В частности, это касается учета объектов государственной собственности, а именно недвижимости. Именно поэтому в планах КИО на 2020 год приоритетное место занимает проведение полномасштабного обследования и учета городских объектов недвижимости, расположенных на территории Санкт-Петербурга.

Рассмотренная в данном параграфе практика управления государственной собственностью позволяет сделать вывод о том, что в целом система управления, установленная законодательно, реализуется. Однако основной проблемой является эффективность реализации нормативных положений, что требует особого внимания и принятия активных действий.

3.2. Проблемные вопросы, возникающие в процессе управления государственной собственностью

Анализ законодательства и практики в сфере управления государственной собственностью позволяет выявить многочисленные проблемные вопросы и пробелы в разных областях, включая нормативно-правовую базу, организационные вопросы, которые требуют скорейшего решения.

Внимание ученых привлекает дискуссия о назначении государственной собственности и ее роли в современной экономике. Н.П. Кононкова [40] считает, что суждение о том, что в России создан государственный сектор, ошибочно. По ее

мнению, государственный сектор вообще не создавался, а та система, которую мы имеем сейчас, была создана на обломках советской. В результате, приватизация была проведена с существенными нарушениями, в связи с чем государство не всегда следовало принципу сохранения «в своих руках» стратегически важных предприятий. По мнению исследователя [40], основополагающей задачей является создание принципиально нового государственного сектора, основанного на рыночных принципах и механизмах.

Перед государственными предприятиями и учреждениями должна стоять задача не только достичь эффективности в деятельности, но также стремление повысить доходы бюджета от использования федерального имущества, стремиться к превращению в образцовые организации, мотивированные к активному поведению на рынке, расширению рыночного присутствия, усилению своих позиций в отраслях [38]. При этом требуется соблюдать баланс интересов государства и других участников рынка, не ущемляя их права.

Сложившийся ошибочный стереотип о том, что государственное предприятие всегда убыточно и неэффективно более не отвечает потребностям экономики, ведь, функционируя в условиях рыночной экономики, оно является полноценным рыночным субъектом.

Актуальным является вопрос – что имеет первоочередное значение для России: повышение эффективности управления государственной собственностью или необоснованное разделение государственного сектора. Безусловно, в данной ситуации следует ориентироваться на качество, а не

количество, в связи с чем необходимо решать существующие организационные проблемы.

Одним из подходов к решению указанного вопроса является попытка сократить состав государственного сектора за счет уменьшения объектов государственной собственности путем приватизации. Вместе с тем, подобные действия должны быть целесообразны, а состав объектов государственной собственности – обоснован. Следует проводить очистку состава государственного имущества на основе скрупулёзного экономического анализа эффективности объектов собственности и, при необходимости, передавать их в частную собственность, создавая новые формы управления [40].

К одной из основных организационных проблем следует отнести проблему оценки эффективности управления государственным имуществом. Несмотря на то, что Постановлением Правительства РФ от 29.01.2015 № 72 «О некоторых мерах по совершенствованию статистического наблюдения в сфере управления государственным имуществом» [20] утверждена система показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом и формирования статистического наблюдения, некоторые авторы подчеркивают, что предложенные критерии могут привести к формированию системы «контроль ради контроля», в результате чего невозможно будет эффективно выявлять отклонения в деятельности государственных органов и принимать соответствующие корректирующие меры. Таким образом, требуется разработка иных критериев с опорой на комплексный подход, учитывающий системные связи между стратегическими целями собственника, ситуационными

условиями хозяйствования и операционной деятельностью государственных органов [29].

Для решения указанной проблемы оценка результативности деятельности должна осуществляться не только на основании формальных отчетов, но также учитывать критерии социальной и экономической эффективности. Понятие социальной эффективности носит субъективный характер и заключается в изучении вопроса о соотношении расходов на управление и благами, получаемыми обществом.

С.Н. Мовчан [43] считает проблемой отсутствие ответственности руководителей государственных органов Российской Федерации и субъектов за полный и достоверный учет государственного имущества. Именно данный фактор, по его мнению, служит причиной невыполнения в полном объеме требований законодательства об учете имущества, а также расхождения между фактическими показателями и количеством объектов, учтенных в государственном реестре. В результате, указанное обуславливает неэффективность использования государственной собственности, и повышает возможность возникновения коррупционных рисков.

Актуальной проблемой является разграничение полномочий государственных органов по вопросам управления государственным имуществом. Причиной этому является формулировка п. 1 Постановления Правительства РФ от 05.06.2008 № 432 [16], которая устанавливает, что Росимущество осуществляет функции по управлению государственной собственностью за исключением случаев, когда указанные полномочия в соответствии с

законодательством осуществляют иные федеральные органы исполнительной власти.

Расщепление полномочий по управлению государственной собственностью в зависимости от целевой направленности имущества и множественность органов (Минстрой, Минобороны, Росимущество и др.) порождает различие подходов и задач в области управления государственным имуществом, что, безусловно, снижает эффективность указанного управления и не позволяет реализовывать единую политику в отношении управления имуществом [43].

Некоторые исследователи выделяют проблему непрозрачности процесса управления государственной собственностью, а именно процесса приватизации. Н.П. Кононкова [40] считает, что большинство объектов приватизируется с существенными нарушениями законодательства, а также указывает на отсутствие контроля над процессом приватизации объектов государственной собственности. В качестве примера исследователь приводит положения старого законодательства о приватизации, в соответствии с которым продавцом выступал Российский фонд федерального имущества. В соответствии с действующим Федеральным законом от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» [7], Правительство своим решением вправе назначить юридическое лицо, ответственное за организацию продажи государственного имущества (ст. 6). Такое полномочие Правительства, по своей сути, ведет к тому, что продавцом может быть любое лицо, в том числе «фирма-однодневка».

Актуальной проблемой, которая имеет, возможно, решающее значение для сферы управления государственной собственностью, является не недостаточная разработанность, разрозненность, а в некоторых случаях – пробельность нормативно-правовой базы. Рассмотрим указанную проблему на конкретных примерах.

Так, например, в Положении о Росимуществе, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 05.06.2008 № 432 [16] отсутствует полномочия ведомства в области осуществления организационных мероприятий по приватизации государственного имущества (так называемой предпродажной подготовки). Подобные подготовительные мероприятия включают в себя, например, определение начальной цены имущества, информационное сопровождение торгов, их организация [43]. В указанном выше Положении в п. 5.36.2 указано лишь о соответствующих полномочиях в отношении продажи земельных участков. В Федеральном законе от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (Ст. 12) [7], Федеральном законе от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» также отсутствуют какие-либо нормы, устанавливающие особый порядок определения цены, а также проведения иных подготовительных мероприятий в случае приватизации государственной собственности. На наш взгляд отсутствие подобных норм, а также неурегулированность иных объектов государственной собственности (движимого имущества, иной недвижимости, помимо земельных участков) является необоснованной и негативно сказывается на практику управления

государственной собственности, создавая предпосылки для злоупотребления должностными полномочиями и появления коррупционных рисков. Вместе с тем, разработка подобных положений и проведение предварительной подготовки к приватизации позволит повысить рыночную стоимость объектов государственной собственности, увеличить доходы государственного бюджета и, соответственно, повысить эффективность управления.

Чаще всего пробельность возникает в результате делегирования полномочий по управлению государственным имуществом различным ведомствам, которые не принимают соответствующий локальный акт. В качестве примера можно привести деятельность Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (далее – Минприроды России), которому также передана часть функций по управлению государственным имуществом [22]. Несмотря на то, что приказом Минприроды утвержден порядок составления и утверждения отчета об использовании закрепленного за ним государственного имущества, отсутствует положение о том, каковы общие цели и порядок управления.

За Минприроды России закреплены объекты государственной собственности, играющие важную роль для государства, - недра, природные ресурсы и богатства. Однако до сих пор ведомство не разработало необходимую нормативную базу, целью которой являлось бы стимулирование геологоразведочной деятельности пользователей недр с целью обеспечения воспроизводства минерально-сырьевой базы. Без подобной базы возникает опасность безвозвратной утраты ценнейших природных ресурсов.

Подводя итог рассмотренным в данном параграфе проблемам, можно сделать вывод о том, что существующие проблемы имеют системный характер. Они связаны не только с нормативно-правовой базой, но также с вопросами организации эффективного управления. Большинство проблем существуют уже многие годы, и необходимость их решения назрела давно. На наш взгляд наиболее эффективным решением является качественное изменение нормативно-правовой базы, включая как изменение существующих актов, так и разработку принципиально новых.

3.3. Пути повышения эффективности и совершенствования управления государственной собственностью

Мероприятия, направленные на повышение эффективности и совершенствование механизма управления государственной собственностью, должны быть научно обоснованными, необходимыми и качественными. Рассмотрим основные предложения, высказываемые представителями научного сообщества, а также предложим собственное решение.

Одним из способов повышения эффективности управления государственной собственностью является реализация принципа целевого подхода, который заключается в следующем. Необходимо разрабатывать и преследовать комплексные цели, представляющие синтез экономической и социальной составляющей. Экономическая составляющая заключается не только в обеспечении устойчивого развития государственного сектора экономики, но также в максимизации прибыли от управления государственным

имуществом, повышение его инвестиционной привлекательности. Социальная составляющая выражается в том, что управление государственной собственностью должно ориентировать на удовлетворение социальных потребностей общества.

Реализация принципа целевого подхода также может проявляться в рамках создания комплексных методов управления, сочетающих в себе экономические и административные аспекты.

С.Е. Прокофьев [51] предлагает внедрить механизм прогрессивной мотивации, направленной на привлечение инвестиций от частных лиц и организаций. В качестве стимуляции исследователь предлагает использовать прогрессивную систему оплаты труда для руководителей государственных предприятий и учреждений, стимулировать их к извлечению максимальной выгоды от использования государственного имущества.

Вместе с тем, позволим себе определенные замечания в отношении предлагаемого С.Е. Прокофьевым способа. Следует быть осторожным в отношении подобной переориентации целей использования государственного имущества. Внедрение подобных «коммерческих» механизмов может привести к погоне за выгодой, в результате чего не будет соблюдаться социальная составляющая.

Эффективным способом совершенствования системы управления государственной собственностью считаем внедрение механизмов ответственности субъектов управления. Подобная идея высказывалась различными учеными,

например, С.Е. Прокофьевым [51], С.Н. Мовчаном [43] и другими.

Предлагается предусмотреть ответственность лиц, осуществляющих руководство управлением государственной собственностью (в частности, руководителей ведомств), за ряд действий (бездействий). К таким деяниям могут быть отнесены некомпетентные действия (бездействие), которые привели или могут привести к убыткам, причиненным обществу и государству в целом, бездействия, коррупционные махинации. Введение ответственности позволит обеспечить устойчивость и эффективность использования объектов государственной собственности. При этом следует разрабатывать не декларативные нормы, устанавливающие ответственность в общем, а конкретные нормы о составах правонарушений (преступлений) в соответствующих актах (Уголовном кодексе РФ, Кодексе РФ об административных правонарушениях).

Некоторыми учеными предлагается проведение эволюционной реорганизации системы управления государственной собственностью в целом, в рамках которой они предлагают, например, проведение масштабной приватизации, внедрение децентрализованного управления, его демократизацию [51]. Считаем, что реализация подобных радикальных мер не обеспечит достижение поставленных целей, а напротив – снизит эффективность управления и, возможно, разрушит систему государственной собственности. Любые изменения должны быть обоснованными, продуманными, поступательными.

Важным аспектом, непосредственно влияющим на эффективность управления государственной собственностью,

является уровень профессионализма и опытность руководителей субъектов управления. Преследуя указанную цель, следует уделять особое внимание личности руководителя и его опыту в области управления.

В соответствии со ст. 21 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» [8] руководитель унитарного предприятия назначается собственником имущества, а в дальнейшем обязан проходить аттестацию в порядке, установленном собственником. На наш взгляд, привлечение руководителей предприятий должно осуществляться на конкурсной основе, где особое внимание уделяется предыдущему опыту, эффективности и результатам управления организациями. Рекомендуем изучить, разработать и внедрить для соискателей особые задания, например, решение каких-либо кейсов, благодаря чему собственник сможет убедиться в практических навыках кандидата. Аналогичных принципов следует придерживаться при проведении аттестации, а также разработать и реализовывать на постоянной основе программы подготовки и повышения квалификации руководящего состава.

Одним из важнейших аспектов является совершенствование нормативно-правовой базы, устранение пробелов, повышение качества регулирования. Проанализировав существующие проблемы, считаем необходимым разработать нормативно-правовой акт, содержащий перечень государственных органов, осуществляющих управление государственным имуществом. Поскольку органом, осуществляющим основные функции по

управлению имуществом, является Правительство РФ, подобные перечень может быть закреплён в форме Постановления. Помимо перечисления ведомств, необходимо конкретизировать, какое именно имущество (вид, род) закреплено за каждым из них.

Целесообразно также разработать общую стратегию (концепцию) управления государственным имуществом, в которой установить цели, приоритеты, задачи, и, возможно, конкретизировать их в отношении отдельных ведомств или вида государственного имущества (недра, движимость, недвижимость и т.д.). В настоящее время подобный программный документ отсутствует. Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 327 [19] утверждена государственная программа «Управление федеральным имуществом», в которой содержится раздел, описывающий приоритеты и цели государственной политики, основные принципы, однако мы считаем, что указанные положения носят излишне генерализированный характер. Вместе с тем, при определении целей, задач, принципов управления государственным имуществом следует исходить из специфики каждого объекта в отдельности.

Ранее действовала Концепция управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации [13], однако нет сомнения, что социально-экономические и политические условия изменились, появились новые вызовы, а также потребности общества, в связи с чем следует издать модернизированный программный документ, который задаст вектор дальнейшего развития для законодателя

и правоприменителя, а также обеспечит единство действий субъектов управления.

Также считаем необходимым поручить каждому государственному органу, осуществляющему функции по управлению государственным имуществом, издавать программный ведомственный акт (в форме Приказа), который также будет конкретизировать цели, задачи, приоритеты и принципы управления конкретным государственным имуществом, закрепленным за ведомством. Для контроля за единством осуществляемой политики в сфере управления государственным имуществом, Правительству РФ следует проводить анализ, экспертизу содержания указанных актов до вступления их в силу. Подобная дифференциация необходима, поскольку будет обеспечивать учет специфики отдельных видов имущества.

Сложность проблемы развития и совершенствования правовой базы в сфере управления государственной собственностью заключается в необходимости учета специфики отдельных объектов, их различном правовом статусе (предприятия, учреждения, недра, недвижимость и т.д.). Вместе с тем, указанное в большей степени требует тщательной проработки вопроса со стороны законодателя.

Так, например, в отношении использования недр, законодательно не разработан механизм, направленный на их сохранение и пополнение. С.Н. Мовчан [43] предлагает закрепить за недропользователем обязанность инвестировать свои средства в геологоразведочные работы в целях возмещения изъятых полезных ископаемых. Подобные меры, по мнению исследователя, избавят федеральный бюджет от

расходов на финансирование работ по воспроизводству минерально-сырьевой базы.

Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что предлагаемые пути совершенствования системы управления государственной собственностью должны реализовываться с учетом следующих аспектов:

- баланса частных и государственных интересов, социальной и экономической составляющей;
- учета специфики объектов государственной собственности и дифференциации принимаемых мер и решений.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный анализ состояния управления государственной собственностью, а также существующих в данной области проблем позволяет сделать следующие выводы.

Государственная собственность играет системообразующую роль в современной экономике, позволяя обеспечить реализацию функций государства, направленных на удовлетворение общественных потребностей. Однако последнее возможно только при осуществлении эффективного управления ею. Эффективность управления зависит от многих факторов, включая специфику субъектов управления и объектов государственной собственности, особенности структуры государственного имущества, качество нормативно-правового регулирования.

Первые вопросы появляются при изучении объектов государственной собственности. Исследование показало отсутствие законодательно закреплённого перечня объектов, которые могут находиться в федеральной собственности или собственности субъектов РФ. Отдельные виды имущества закреплены в законах, однако единого нормативного акта до сих пор не принято. Данный вопрос, безусловно, требует решения, в связи с чем предлагаем провести систематизацию законодательства и разработать подзаконный акт, включающий в себя подобный перечень, оформив его в виде постановления Правительства РФ или приказа Росимущества.

Наибольший интерес для исследования представляла нормативно-правовая база, регулирующая вопросы управления государственной собственностью. В данной сфере принято множество нормативно-правовых актов, однако большинство из

них представляют собой ведомственные акты (приказы министерств, постановления Правительства РФ), которые в своей совокупности представляют разрозненный, несистематизированный массив.

Одной из причин указанной выше ситуации является множественность государственных органов, осуществляющих функции по управлению государственной собственностью. В процессе управления государственным имуществом следует учитывать специфику объектов государственного имущества, среди которых – недра, природные ресурсы, земельные участки, недвижимость и др., поэтому действия государственных органов должны воплощать в себе принцип единства и дифференциации: преследовать единую цель (реализацию государственных функций и удовлетворение потребностей общества) и одновременно учитывать особенности объектов управления.

Для решения проблемы считаем необходимым подходить к ней системно, в связи с чем предлагаем начать совершенствование нормативно-правовой базы с создания общей стратегии (концепции) управления государственным имуществом, в которой установить генерализированные цели, приоритеты, задачи управления имуществом, а также конкретизировать их в отношении различных видов государственного имущества (недр, движимости, недвижимости и т.д.). В настоящее время подобный программный документ отсутствует.

Для устранения вопросов о том, какие органы осуществляют управление конкретным видом государственной собственности, необходимо разработать нормативный акт,

содержащий указанный перечень. Разработку данного акта считаем целесообразным возложить на Правительство РФ как органа, ответственного за управление государственной собственностью в целом.

Также необходимо возложить на государственные органы, осуществляющие функции по управлению государственным имуществом, обязанность разработать и утвердить программные ведомственные акты, конкретизирующие цели, задачи, приоритеты и принципы управления закрепленным за ними государственным имуществом. При этом Правительство должно строго контролировать содержание указанных актов и проверять их на соответствие единым целям и принципам управления.

Помимо указанных мер, следует проанализировать нормативно-правовое регулирование основных способов управления государственной собственностью и выявить те сферы, где законодательное регулирование отсутствует. В частности, остается неурегулированной национализация имущества. Ранее в Государственную думу был внесен Проект Федерального закона № 500676-5 «О возмездном изъятии (национализации) имущества социально неэффективных собственников», однако в 2012 году законопроект был отклонен. Считаем необходимым продолжить разработку нормативного регулирования указанной области.

Таким образом, любые законодательные преобразования в области совершенствования управления государственной собственностью должны быть основаны на двух основных принципах:

- принципе баланса частных и государственных интересов, социальной и экономической составляющей;

- принципе учета специфики объектов государственной собственности и дифференциации принимаемых мер и решений.

Осуществляя модернизацию системы управления государственной собственностью, следует ориентироваться на поиск принципиально новых методов и способов управления государственной собственностью, которые будут не только решать существующие проблемы и отвечать потребностям общества и государства, но также работать на опережение.

Результаты исследования позволяют сделать вывод о том, что поставленная цель достигнута, а задачи – выполнены.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398;
2. О Правительстве Российской Федерации : Федеральный конституционный закон № 2-ФКЗ от 17.12.1997 // Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712;
3. Гражданский кодекс Российской Федерации, ч. 1 : Федеральный закон № 51-ФЗ от 30.11.1994 // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301;
4. Земельный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон № 136-ФЗ от 25.10.2001 // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147;
5. О недрах : Закон РФ № 2395-1 от 21.02.1992 // Собрание законодательства РФ. 1995. № 10. Ст. 823;
6. Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений : Федеральный закон № 39-ФЗ от 25.02.1999 // Собрание законодательства РФ. 1999. № 9. Ст. 1096;
7. О приватизации государственного и муниципального имущества : Федеральный закон № 178-ФЗ от 21.12.2001 // Собрание законодательства РФ. 2002. № 4. Ст. 251;
8. О государственных и муниципальных унитарных предприятиях : Федеральный закон № 161-ФЗ от 14.11.2002 // Собрание законодательства РФ. 2002. № 48. Ст. 4746;
9. О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» : Федеральный закон № 317-ФЗ от 01.12.2007 // Собрание законодательства РФ. 2007. № 49. Ст. 6078;

10. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления : Федеральный закон № 8-ФЗ от 09.02.2009 // Собрание законодательства РФ. 2009. № 7. Ст. 776;

11. О порядке принятия решений об управлении и распоряжении находящимися в федеральной собственности акциями : Указ Президента РФ от 30.09.1995 № 986 // Собрание законодательства РФ. 1995. № 41. Ст. 3874;

12. Вопросы Министерства обороны Российской Федерации : Указ Президента РФ от 16.08.2004 № 1082 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 34. Ст. 3538;

13. О Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 09.09.1999 № 1024 // Собрание законодательства РФ. 1999. № 39. Ст. 4626;

14. Об управлении находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами («Золотой акции») : Постановление Правительства РФ от 03.12.2004 № 738 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 50. Ст. 5073;

15. О совершенствовании учета федерального имущества : Постановление Правительства РФ от 16.07.2007 № 447 // Собрание законодательства РФ. 2007. № 34. Ст. 4237;

16. О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом : Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 № 432 // Собрание законодательства РФ. 2008. № 23. Ст. 2721;

17. Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и о Правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 16.07.2009 № 582 // Собрание законодательства РФ. 2009. № 30. Ст. 3821;

18. О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 18.11.2013 № 1038 // Собрание законодательства РФ. 2013. № 47. Ст. 6117;

19. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом» : Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 327 // Собрание законодательства РФ. 2014. № 18 (часть III). Ст. 2172;

20. О некоторых мерах по совершенствованию статистического наблюдения в сфере управления государственным имуществом : Постановление Правительства РФ от 29.01.2015 № 72 // Собрание законодательства РФ. 2015. № 6. Ст. 956;

21. Об управлении федеральным имуществом, находящимся за пределами Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 25.08.2015 № 884 // Собрание законодательства РФ. 2015. № 36. Ст. 5028;

22. Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов

Правительства Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 11.11.2015 № 1219 // Собрание законодательства РФ. 2015. № 47. Ст. 6586;

23. О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность : Постановление ВС РФ от 27.12.1991 № 3020-1 // Российская газета. 1992. № 8;

24. О размещении в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» общедоступной информации о деятельности Росимущества в форме открытых данных : Приказ Росимущества № 3296 от 08.09.2017 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс»;

25. О приватизации федеральных государственных унитарных предприятий, включенных в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества на 2017-2019 годы : Приказ Росимущества № 121 от 21.04.2017 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс»;

26. О Комитете имущественных отношений Санкт-Петербурга и признании утратившими силу отдельных постановлений Правительства Санкт-Петербурга : Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 16.02.2015 № 98 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс»;

27. О возмездном изъятии (национализации) имущества социально неэффективных собственников :

**Проект Федерального закона № 500676-5 от 11.02.2011 //
Справочная правовая система «КонсультантПлюс»;**

Научная и учебная литература

28. Андреева Г.Н. Современное правовое оформление публичного характера государственной собственности в Российской Федерации и концепция публичной собственности / Г.Н. Андреева // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 6. С. 2-5;

29. Ануфриева А.А. Управление государственной собственностью региона: оценка результатов реализации правомочия «пользования» / А.А. Ануфриева, Н.С. Девятова // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 1. С. 24-29;

30. Батяев А.А. Справочник собственника, или институт собственности от начала до конца / А.А. Батяев // Справочная правовая система «КонсультантПлюс», 2006;

31. Барков А.В. О неоченимом вкладе В.А. Рыбакова в создание учения о формах собственности / А.В. Барков // Юридическая наука. 2017. №2. С. 20 - 23;

32. Большаков А.С. Современный менеджмент: теория и практика / А.С. Большаков, В.И. Михайлов. СПб. : Питер, 2010. 416 с.;

33. Братусь С.Н. О соотношении социалистической собственности и права оперативного управления / С.Н. Братусь // Советское государство и право. 1986. № 3. С. 24-29;

34. Гарматин А.В. Место и роль государственной собственности в национальной экономике / А.В. Гарматин // Вестник ЧелГУ. 2008. №1. С. 14-18;

35. Гражданское право: Учебник. Ч.1 / Отв. ред. В.П. Мозолин, А.И. Масляев. М.: Юристъ, 2005. 719 с.;

36. Гражданское право. Том 1. 2-е издание : учебник / под общ. ред. Сергеева А.П. М. : Проспект, 2019. 1066 с.;

37. Егоров Н.Д. Вопросы правового опосредования отношений собственности / Егоров Н.Д. // Труды по гражданскому праву / под ред. А.А. Иванова. М., 2003. 340 с.;

38. Клейнер Г. Еще раз о роли государства и государственного сектора в экономике / Г. Клейнер, Д. Петросян, А. Беченов // Вопросы экономики. 2004. № 4. С. 21-24;

39. Козельская И.Н. Управление государственным и муниципальным имуществом : учеб. пособие для студентов / И.Н. Козельская, А.В. Козельский. Саратов : ССЭИ РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2017. 432 с.;

40. Кононкова Н.П. Управление государственной собственностью в современных условиях / Н.П. Кононкова // Вестник Московского университета. – Серия 21. – Управление (государство и общество). 2010. №3. С. 61-76;

41. Кулешов Е.В. Государственная собственность субъектов Российской Федерации как основа их экономической самостоятельности / В.Е. Кулешов // Государство и право. 2005. № 6. С. 13-20;

42. Маркс К. Сочинения, том 46 / К. Маркс, Ф. Энгельс. Издание второе М.: Издательство политической литературы, 1965. 453 с.;

43. Мовчан С.Н. Основные направления совершенствования нормативно-правовой базы управления

государственной собственностью / С.Н. Мовчан // ЭТАП. 2013. №1. С. 4 -15;

44. Мозолин В.П. Право государственной (общенародной) собственности в условиях совершенствования социализма / В.П. Мозолин // Советское государство и право. 1987. № 5. С. 30-37;

45. Николаева И.П. Экономическая теория / Николаева И.П., 3-е изд. Москва : Дашков и К, 2018. 330 с.;

46. Орешин В.П. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие / В.П. Орешин. Москва : ИЦ РИОР: ИНФРА-М, 2011. 158 с.;

47. Право государственной собственности на землю в СССР / Аксененок Г.А.; Под ред.: Казанцев Н.Д. М.: Госюриздат, 1950. – 307 с.;

48. Право собственности в СССР / Генкин Д.М. М.: Госиздат, 1961. 223 с.;

49. Правовая экономика: проблемы становления / Пугинский Б.И., Сафиуллин Д.Н. М.: Юрид. лит., 1991. 240 с.;

50. Проблемы теории собственности в российском гражданском праве. Монография / В.П. Павлов. М., 2000. 428 с.;

51. Прокофьев С.Е. Управление государственной и муниципальной собственностью / С.Е. Прокофьев. М., 2018. 139 с.;

52. Пушкин А.А. Об имущественных правах государственных хозяйственных организаций / А.А. Пушкин, Д.Б. Якуб // Советское государство и право. 1974. № 3. С. 40-53;

53. Пятков Д.В. Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных

образований в гражданских правоотношениях / Д. В. Пятков ; Ассоциация Юридический центр.. СПб. : Юридический центр Пресс, 2003. 329 с.;

54. Российское гражданское право: Учебник: В 2 т. Т. I: Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права / Отв. ред. Е.А. Суханов. 2-е изд., стереотип. М.: Статут, 2011. 958 с.;

55. Российское гражданское право: Учебник: В 2 т. Т. II: Обязательственное право / Отв. ред. Е.А. Суханов. 2-е изд., стереотип. М.: Статут, 2011. 1208 с.;

56. Рыбаков В.А. Общие положения о типах, формах и видах собственности в России: методологические аспекты права собственности : Научный очерк / В.А. Рыбаков ; Рос. акад. юрид. наук ; Науч. ред. В.А. Тархов М., 2004. 236 с.;

57. Скловский К.И. Собственность в гражданском праве / К.И. Скловский. 5-е изд., перераб. М. : Статут, 2010. 898 с.;

58. Соловьев В.Н. Современное учение о типах, формах и видах права собственности: научная дискуссия / В.Н. Соловьев // Гражданское право. 2010. № 2. С. 21 - 27;

59. Сосна С.А. О новой концепции государственной собственности и общественного достояния / С.А. Сосна // Государство и право. 1996. № 2. С. 55-64;

60. Тихомиров Ю. В. Теория управления / Ю.В. Тихомиров. М., 2010. 452 с.;

61. Управление государственной собственностью субъекта российской федерации: концептуальная модель: монография / С.А. Кочеткова, И.В. Моисеева, Ю.А. Акимова, Т.М. Тишкина. Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 2012. 186 с.;

62. Управление государственной и муниципальной собственностью: право, экономика, недвижимость и природопользование / под ред. О.В. Паниной, С.Г. Еремина, С.Е. Прокофьева. М. : Юстицинформ, 2014. 380 с.;

63. Ходырев В.В. Управление государственной и муниципальной собственностью: учебное пособие / В.В. Ходырев, Е.В. Ушакова, В. В. Юшкова; С.-Петербур. ун-т технол. упр. и экон. СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета технологий управления и экономики, 2017. 146 с.;

Интернет-ресурсы

64. Комитет имущественных отношений Санкт-Петербурга : официальный сайт. Санкт-Петербург. URL: <http://www.comim.spb.ru> (дата обращения: 30.03.2020);

65. Федеральное агентство по управлению государственным имуществом : официальный сайт. Москва. URL: <https://www.rosim.ru> (дата обращения: 30.03.2020).