

С.Г. Еремин

**СОВРЕМЕННЫЕ
ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ
И МУНИЦИПАЛЬНОЙ
СОБСТВЕННОСТЬЮ**

Монография

ЮСТИЦ  ИНФОРМ

Сергей Еремин

**Современные проблемы
управления государственной и
муниципальной собственностью**

«Юстицинформ»

2014

Еремин С. Г.

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

ISBN 978-5-7205-1236-1

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

ISBN 978-5-7205-1236-1

© Еремин С. Г., 2014
© Юстицинформ, 2014

Содержание

Глава 1. Теоретические и методологические основы управления государственной и муниципальной собственностью	6
1.1. Содержание и принципы управления собственностью	6
1.2. Основные формы государственной и муниципальной собственности	10
Глава 2. Система управления государственной собственностью	17
2.1. Сущность, состав и структура государственной собственности	17
Конец ознакомительного фрагмента.	18

Сергей Геннадьевич Еремин
Современные проблемы
управления государственной и
муниципальной собственностью

© Еремин С.Г., 2014

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

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

1.1. Содержание и принципы управления собственностью

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

По мнению М.М. Соловьева, Л.И. Кошкина, А.А. Свириной, собственность как экономическая категория отражает абсолютную принадлежность способных приносить желаемый результат (эффект) определенных видов материальных (имущественных) и духовных (интеллектуальных) благ – объектов собственности государству, муниципальным образованиям, юридическим и физическим лицам – субъектам собственности, которые вправе владеть, пользоваться и распоряжаться имущественной и интеллектуальной собственностью в рамках законодательно установленных ограничений и при этом нести ответственность за ее надлежащее состояние¹.

Собственность экономически значима и является источником постоянного интереса только в том случае, когда ее объекты реально функционируют или потенциально могут быть задействованы в производственно-хозяйственной или творческой (научной и культурной) деятельности².

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

1) вещи, включая:

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

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

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

3) результаты интеллектуальной деятельности и нематериальные блага.

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

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

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

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

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

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

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

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

3) имущественная рента – получаемый собственником дополнительный доход от передачи в пользование (аренду, концессию и т. п.) принадлежащего ему недвижимого имущества³.

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

Природная рента возникает в зависимости от следующих факторов:

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

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

– в промышленных зонах и городах (поселениях) – нахождения земельных участков относительно рынков ресурсов и продаж, близости, уровня развития и возможностей использования производственной, транспортной и социальной инфраструктуры⁴.

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

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

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

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

⁴ Там же.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2. Основные формы государственной и муниципальной собственности

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

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

Обобществление производства имеет три основных уровня:

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

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

а) по форме присвоения:

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

б) по форме права собственности:

- частная: граждан, юридических лиц (предприятий, объединений, организаций);
- государственная, федеральная: республик и других образований в составе государства, муниципальная;
- совместная: совместных предприятий и организаций⁶.

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

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

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

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

При этом в соответствии с ч. 4 ст. 3 Федерального закона № 178-ФЗ, к отношениям по отчуждению государственного и муниципального имущества, не урегулированным данным Федеральным законом, применяются нормы гражданского законодательства⁷.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

На стороне такой позиции можно назвать следующие аргументы:

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

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

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

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

2. Применению подлежат исключительно нормы Гражданского кодекса Российской Федерации.

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

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

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

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

– в иных случаях, предусмотренных законом.

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

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

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

Так, согласно проекту, под публичными торгами понимаются торги, проводимые в целях исполнения решения суда или исполнительных документов в порядке исполнительного производства⁸.

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

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

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

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

Муниципальной собственностью является имущественный комплекс, в который могут входить различного рода сооружения, недвижимое и движимое имущество, инженерные коммуникации. Собственниками подобного имущества выступает муниципалитет, который вправе распоряжаться им⁹.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

При продаже унитарного предприятия объявляется открытый конкурс. Местные органы самоуправления обеспечивают доступ населения к информации о продаваемом объекте, после чего претенденты на приобретение муниципального предприятия могут подать заявку на торги и, собрав необходимый перечень документов, участвовать в них¹⁰.

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

По своей структуре он напоминает аналогичные предыдущие документы.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3) в этом процессе должен участвовать суд¹².

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

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

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

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

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

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

Глава 2. Система управления государственной собственностью

2.1. Сущность, состав и структура государственной собственности

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

Государственное управление определено как целенаправленная деятельность субъектов законодательной, исполнительной и судебной властей в меняющихся условиях внешней и внутренней среды. В числе приоритетных целей управления – обеспечение устойчивого социально-экономического развития страны и ее регионов, рост благосостояния населения, гарантии экономической, экологической и т. д. безопасности общества, приумножение и сохранность национального богатства, рациональное освоение природных ресурсов и создание благоприятной среды обитания, предоставление качественных и доступных услуг населению в социальной сфере. Соответственно, в составе объектов государственного управления (наряду с развиваемыми производственно-экономическими, социально-культурными отношениями и т. д.) следует обратить внимание на всеохватывающее инфраструктурное значение вещных объектов гражданского права – земельной и иной недвижимости, как наиболее приближенных к человеку и хозяйствующим субъектам пространству и ресурсам жизнедеятельности. Отметим также в приведенном перечне целей государственного управления важную роль, которую играет национальное богатство как одна из наиболее презентативных характеристик достигнутого за многие поколения уровня развития и благосостояния общества¹⁴

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

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

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

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