

МИНИСТЕРСТВО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный аграрный университет
имени И. Т. Трубилина»

О. П. Шевченко

УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ

Учебное пособие

Краснодар
КубГАУ
2020

УДК 35.073(075.8)

ББК 65.050

ШЗ7

Р е ц е н з е н т ы :

Е. О. Горецкая – доктор экономических наук, профессор
(Российский экономический университет);

Е. И. Артемова – доктор экономических наук, профессор
(Кубанский государственный аграрный университет);

А. В. Бережной – кандидат экономических наук, доцент
(Кубанский государственный аграрный университет)

Шевченко О. П.

ШЗ7 Управление государственной и муниципальной
собственностью : учеб. пособие / О. П. Шевченко. –
Краснодар : КубГАУ, 2020. – 122 с.

ISBN 978-5-907346-05-5

В учебном пособии рассматриваются основные способы формирования государственной и муниципальной собственности; субъекты управления; земля, как объект управления; особенности функционирования юридических лиц, создаваемых на базе государственного и муниципального имущества; приватизация объектов публичной собственности; меры ответственности за нарушение порядка управления государственной и муниципальной собственностью.

Предназначено для обучающихся направления подготовки 38.03.04 Государственное и муниципальное управление (уровень бакалавриата).

УДК 35.073(075.8)

ББК 65.050

ISBN 978-5-907346-05-5

© Шевченко О. П., 2020
© ФГБОУ ВО «Кубанский
государственный аграрный
университет имени
И. Т. Трубилына», 2020

ВВЕДЕНИЕ

В учебном пособии рассматриваются общие вопросы управления государственной и муниципальной собственностью: система органов управления, особенности управления отдельными объектами государственной и муниципальной собственности, особенности функционирования юридических лиц, создаваемых на базе государственного и муниципального имущества, приватизация объектов публичной собственности, меры ответственности за нарушение порядка управления государственной и муниципальной собственностью.

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

Учебное пособие разработано в соответствии с ФГОС ВО по направлению подготовки 38.03.04 Государственное и муниципальное управление (уровень бакалавриата), утвержденного приказом Министерства образования и науки РФ от 10.12.2014 № 1567.

Цель преподавания учебного курса состоит в формировании у обучающихся, занимающихся управлением государственной или муниципальной собственностью, системных знаний, необходимых для совершенствования профессиональной деятельности, формировании компетенций у студентов для реализации их в будущей практической деятельности.

Данное учебное пособие предназначено для обучающихся направления подготовки 38.03.04 Государственное и муниципальное управление, направленность «Государственное и муниципальное управление» (программа прикладного бакалавриата), но может представлять интерес и для практических работников, а также всех интересующихся и изучающих теорию и практику управления государственной и муниципальной собственностью.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ

1.1 Собственность как экономическая, правовая, финансовая и управленческая категория

В своем простейшем толковании *собственность* означает принадлежность вещей, материальных, духовных, информационных ценностей определенным лицам: индивидам, семьям, организациям, социальным группам, государству, обществу.

Экономическая категория собственности состоит в обладании возможностью извлекать из вещей, имущества полезные свойства, потреблять определенным образом для удовлетворения интересов и желаний, получать выгоду.

Правовая категория собственности заключается в наличии юридически установленных, признанных прав определенных лиц на обладание вещами, ценностями и вытекающих из этого прав, узаконенных возможностей распоряжаться объектом собственности, использовать их по своему усмотрению.

Отношения, возникающие между людьми, органами власти по поводу принадлежности, присвоения, раздела, передела объектов собственности, принято называть *отношениями собственности*. Это, с одной стороны, экономические отношения, так как в их основе лежат экономические процессы и интересы, с другой – правовые отношения, так как они регулируются законами, прежде всего – Гражданским Кодексом РФ. Воздействие, оказываемое собственниками, органами государственной власти и самоуправления, иными уполномоченными лицами на процессы, связанные с принадлежностью вещей, имущества и их использованием, а также на участников этих процессов составляет сущность *управления* собственностью. Таким образом, собственность есть одновременно экономическая, правовая, финансовая и управленческая категория.

Отношения экономической реализации собственности в конечном счете всегда имеют целью удовлетворение материальных и экономических потребностей владельца экономических условий производства и непосредственных производителей, что невозможно без фактического присвоения. Конституция РФ признает равными все существующие *формы собственности*, приводя их примерный перечень. Вопросы собственности отмечены в ст. 8, 9, 34–36, 71–72,

114, 130 Конституции. При этом следует отметить, что конституционно не закреплен исчерпывающий перечень форм собственности: ст. 8 предусматривает признание и защиту *частной, государственной, муниципальной* и иных форм собственности. Также Конституции отсутствуют нормы, которые установили бы основную или ведущую форму собственности.

Статья 212 ГК РФ дублирует перечисленные Конституцией формы собственности - частную, государственную, муниципальную и иные формы собственности, подвергая названные формы собственности дальнейшему нению в зависимости от того, находится имущество в собственности граждан, юридических лиц, Российской Федерации, субъектов РФ или щипальных образований.

В строго юридическом смысле в Конституции РФ говорится о двух формах собственности: частной и публичной (государственной и муниципальной, сюда же можно отнести и общенародную собственность), иные формы ценности обозначены в качестве отдельной группы, но их содержание раскрыто.

В рамках *общественной (публичной) собственности* следует выделять государственную, муниципальную и так называемую общенародную собственность.

Государственная собственность рассматривается как собственность всех членов российского общества. При этом государственная собственность реализуются путем присвоения через отношения владения государственным аппаратом, олицетворяющим социально-экономические интересы всех без исключения слоев населения, профессиональных и социальных и общества.

Муниципальная собственность – это отношения общего присвоения территориальной общиной населенного пункта имущества, природных ресурсов, финансовых активов. Этот вид собственности обладает следующими признаками:

- это общественная собственность населенного пункта; это материальная и финансовая основа местного хозяйства, самоуправления;

- это негосударственная собственность, принадлежащая населению соответствующих поселений, а не народу в целом или частному владельцу;

- от имени местной общины права на владение, пользование и распоряжение осуществляют избранные населением местные советы и их исполнительные органы;

– тесно связан с обеспечением социально-экономических потребностей населения данного территориального образования.

Общественная собственность предусматривает принадлежность общественного достояния каждому в отдельности и одновременно всем, при этом собственность народа выражается прямо (непосредственно).

К *иным формам собственности*, обозначенным Конституцией РФ и ГК РФ, но не обоснованным, можно отнести *индивидуальную* собственность, *кооперативную* собственность, *собственность религиозных организаций*, *смешанные* и *иные формы собственности*.

Управление государственной и муниципальной собственностью – система организационно-экономических отношений между различными субъектами для организации воспроизводства и использования объектов государственной и муниципальной собственности путем применения организационно-экономических функций, форм и методов с целью обеспечения реализации социальных и экономических интересов общества и государства.

1.2 Формы собственности, субъекты права собственности на имущество предприятий

Общеупотребимое *понятие* собственности включает три простейших *составляющие*:

- объект собственности, например, какую-либо вещь;
- субъект собственности, т. е. какое-либо лицо;
- отношения между объектом и субъектом, называемое «принадлежностью», которое подразумевает, что субъект собственности может делать с объектом собственности то, что пожелает, или что объект собственности находится в его полной (абсолютной) власти.

Субъект собственности (собственник) – лицо, которому принадлежит объект собственности, обладатель права собственности на данный объект, представитель активной стороны отношений собственности. Наличие конкретного субъекта собственности, олицетворяющего, реализующего право собственности, есть обязательное условие возникновения и действия отношений собственности.

Согласно Конституции РФ (ст. 8 п. 3) и ГК РФ (ст. 212) в России признаются следующие *формы собственности*:

- частная;
- государственная;
- муниципальная;
- иные формы.

Виды собственности

1. Экономическая:

а) общественная на средства производства:

- в форме государственной собственности;
- в форме негосударственной общественной собственности);

б) коллективная на средства производства:

– с распределением доходов по капиталу (акционерные и другие общества);

- с распределением доходов по капиталу и трудовому вкладу;
- с распределением доходов по трудовому вкладу;

в) частная:

- на предметы потребления (личная собственность);
- на средства производства.

2. Юридическая:

а) общая (собственность нескольких субъектов);

- долевая;
- совместная;

б) одного субъекта:

- государственная (РФ и субъектов РФ);
- муниципальная (органов местного самоуправления);
- частная (физических лиц и юридических лиц).

В перечень видов объектов, которые могут находиться в государственной собственности, входят:

- унитарные предприятия;
- объекты интеллектуальной собственности;
- финансовые ресурсы, денежные средства, драгоценности;
- имущественные комплексы в виде зданий, сооружений, жилых объектов, оборудования, других имущественных ценностей;
- недра, полезные ископаемые;
- земли сельскохозяйственного и иного назначения;
- водные ресурсы;
- леса и лесные богатства;
- памятники истории и архитектуры.

Государственной собственностью в РФ является имущество, принадлежащее на праве собственности субъектам РФ – республиканским, краевым, областным, городам федерального значения, автономной области, автономным округам (собственность субъектов Российской Федерации).

Управление государственной собственностью представляет собой сознательное, целенаправленное воздействие со стороны государства на все объекты принадлежащей ему собственности. На практике это означает, что государство как собственник устанавливает определенные правила, условия владения, пользования и распоряжения этими объектами.

Управление государственной собственностью определяется как совокупность всевозможных отношений между различными субъектами (работниками и менеджерами) по поводу организации воспроизводства и использования объектов государственной собственности с помощью организационно-экономических механизмов и методов для удовлетворения основополагающих социальных и экономических интересов общества и государства.

При управлении государственной собственностью, как и любым сложным объектом, должен быть задействован комплексный подход, т. е. одновременно должны осуществляться целевая, производственная, организационная и функциональная составляющая управления. Такое управление охватывает управленческие функции, включающие прогнозирование, планирование, организацию, координацию, контроль и т. д., а также администрирование, экономические и другие методы.

Принципы управления государственной собственностью включают:

- целеполагание. Оно предполагает разработку целей государственного управления на всех ее уровнях и направлениях. Это должна быть система взаимосвязанных целей, различающихся во времени и постоянно корректируемых согласно с меняющимися условиями;

- научность управления;
- ответственность субъектов управления государственной собственности за результаты ее функционирования;
- комплексное управление, обеспечивающее единство действий органов представительной и исполнительной власти, всех управляющих структур;
- постоянное совершенствование управления;
- профессионализм управления;

– эффективность управления.

Способы управления государственной собственностью:

а) на базе объектов управления:

– посредством имеющегося законодательства;

– через государственные фонды денежных средств, осуществляющие распределение и перераспределение финансовых ресурсов и доходов граждан;

– через управление государственным имуществом на основе соответствующих государственных программ, в частности, связанных с процессами национализации и приватизации;

б) по управленческим действиям:

– учетно-регистрационная деятельность государства;

– порядок учреждения, реорганизации и ликвидации юридических лиц (участников рынка);

– управления различными формами государственной и негосударственной собственности со стороны государства;

– решения о приватизации и национализации;

– порядок структурирования государственной собственности (на федеральном, региональном и муниципальном уровнях);

в) в зависимости от временной направленности:

– оперативное, или текущее, управление;

– перспективное управление, направленное на какие-либо преобразования в собственности в будущем.

1.3 Состав государственной и муниципальной собственности

Понятие и *состав* государственной собственности в Российской Федерации раскрываются в положениях п. 1 ст. 214 ГК РФ, который указывает, что государственной собственностью в Российской Федерации является имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации (федеральная собственность), и имущество, принадлежащее на праве собственности субъектам Российской Федерации – республикам, краям, областям, городам федерального значения, автономным областям, автономным округам (собственность субъектов Российской Федерации).

Круг объектов права государственной собственности не ограничен, государственной собственности находится имущество, денежные средства, принадлежащие Российской Федерации. Государство может быть владельцем любых вещей, в том числе тех, которые изъяты из гражданского оборота и ограничены в обороте.

Изъятими из гражданского оборота считаются объекты, которые не могут быть предметом сделок. Виды объектов гражданских прав, нахождение которых в гражданском обороте не допускается, должны быть прямо установлены в законе. Например, к объектам, изъатым из обращения, причисляются государственные природные заповедники, национальные природные парки и т. п.

Вещи, изъятые из оборота, не являются объектами гражданских правоотношений, в результате чего осуществление права государства по использованию таких вещей, распоряжение ими и тому подобное не является сферой действия частного (гражданского) права. Осуществляя такие действия, государство выступает как субъект властных отношений, его власть над вещами в этом случае является проявлением свойств публичной власти. Поэтому эти отношения должны регулироваться сферой действия публичного права со всеми вытекающими отсюда элементами (метод воздействия на участников, принципы, средства защиты и т. п.).

Государство, представляя общество, имеет право собственности на публичные вещи. Основным назначением последних, в частности, является служение обществу. При этом государство имеет право собственности не только на вещи, изъятые из гражданского оборота, но и на те, которые находятся в гражданском обороте.

Таким образом, в состав права государственной собственности входит право собственности на публичные вещи и право собственности на частные вещи.

К муниципальной собственности относится имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям (ГК РФ, ст. 215, п. 1).

Муниципальное имущество подразделяется:

- на имущество, закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями;
- казну муниципального образования (ГК РФ, ст. 215, п. 3).

Средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляют муниципальную казну соответствующего городского, сельского поселения или другого муниципального образования.

Ответственность по обязательствам муниципального образования ограничена лишь имуществом, составляющим его казну, и не распространяется на имущество муниципальных предприятий и учреждений (ГК РФ, ст. 126).

Органы муниципальных образований имеют полное право на участие в имущественных оборотах в качестве самостоятельных юридических лиц (учреждения, которые обладают самостоятельными вещными правами на оперативное управление закрепленным за ними имуществом (ст. 296 ГК РФ)). За определенную часть данного имущества – денежные средства – они должны отвечать по своим обязательствам. При реализации ими правомочий собственника муниципального образования у них появляются возможности распоряжения в той или иной мере имуществом данного собственника, что поступает в его казну, выбывает из нее или составляет ее, и именно имущество казны, изначально финансируемое определенным бюджетом, составляют основу самостоятельной имущественной ответственности подобного рода муниципального публичного собственника по его долгам.

Исходя из этого, муниципальное имущество, как и государственное, может разделяться на две части (ГК РФ, ст. 215, п. 3), одна из которых закреплена за муниципальными организациями на праве хозяйственного ведения и оперативного управления, а другая – нераспределенная часть – может составлять казну соответствующей муниципальной формации.

С точки зрения интересов имущественного оборота, подобного рода разделение муниципального имущества имеет огромное значение в целях обоснования разделения имущественной ответственности муниципальных образований и сформированных ими юридических лиц по собственным долгам.

Признавая гражданскую правосубъектность муниципалитетов, ГК РФ закрепляет за муниципальными органами возможность выступать в гражданско-правовых отношениях лишь органам местного самоуправления (п. 2 ст. 125 ГК РФ). При этом ГК РФ устанавливает, что права собственников муниципального имущества могут осуществляться от лица муниципального образования. Следовательно,

субъект права муниципальной собственности – это лишь муниципальное образование, а никак не органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления, которые действуют согласно закону, и не юридические лица или граждане, которые действуют по специальным поручениям.

Данный вывод подтверждается п. 2 ст. 212 ГК РФ, который устанавливает, что имущество может пребывать в собственности как физических, так и юридических лиц, а также в собственности РФ, ее субъектов и муниципальных образований.

Муниципальная собственность призвана служить интересам комплексного общественно-экономического развития муниципальной формации, получения налоговой прибыли местного бюджета, роста экономического потенциала территории. Исходя из этого, можно считать, что перечень муниципального имущества можно привести в большее соответствие с проблемами местной значимости на основе принципов эффективного его использования.

В процессе управления государственной собственностью осуществляется пять главных *функций*: планирование, организация, распоряжение, руководство и контроль.

Планирование является средством предварения идей в реальность и заключается в формализации целей и задач, а также средств их достижения. В процессе планирования принимаются решения относительно направления деятельности по управлению государственной собственностью и устанавливается очередность действий (выделяются приоритеты).

Организация подразумевает установление определенной системы взаимоотношений (иерархии) между различными государственными органами, принимающими участие в управлении государственной собственностью, а также связей между ними и другими ресурсами, используемыми для достижения поставленных целей.

Распоряжение обеспечивает функционирование всей системы, созданной в процессе организации. Оно опирается на четкое разделение прав и ответственности во всех звеньях управления. Эта деятельность призвана направлять рабочий процесс управления на региональном и федеральном уровне.

Руководство заключается в том, чтобы побудить отдельные звенья управления действовать в интересах общих целей и задач.

Контроль предполагает принятие мер, необходимых для проведения планирования и решения конкретных задач в процессе достижения целей управления, а также обеспечения соответствия текущих задач конечным целям.

Контрольные вопросы

1. Что собой представляет право собственности?
2. Дайте определение понятию «собственность» в экономическом и правовом аспектах.
3. Какие формы собственности вам известны? Дайте их характеристику.
4. Что представляет собой государственная собственность РФ?
5. Раскройте содержание понятия муниципальной собственности в РФ.
6. Различаются ли понятия государственной и общенародной собственности? Обоснуйте свой ответ.
7. Дайте основные характеристики частной собственности.
8. Что собой представляет коллективная собственность и обосновано ли ее выделение в качестве отдельной формы собственности?
9. Каковы критерии разграничения объектов публичной собственности между федеральным, региональным и муниципальным уровнями?
10. Охарактеризуйте содержание экономической категории «муниципальная собственность».

ГЛАВА 2. ОСНОВНЫЕ СПОСОБЫ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

2.1 Основания возникновения права государственной и муниципальной собственности в РФ

Право государственной собственности возникает как в силу универсальных оснований (характерных для всех видов права собственности), предусмотренных гл. 14 ГК, так и в силу специальных оснований, которые будут предметом нашего рассмотрения в рамках настоящего параграфа. Такими специальными *основаниями возникновения* права государственной собственности являются:

- 1) поступление в государственную собственность клада, содержащего вещи, относящиеся к памятникам истории или культуры (п. 2 ст. 233 ГК);
- 2) отчуждение у частного собственника вещей, изъятых из оборота или ограниченных в обороте (ст. 238 ГК);
- 3) изъятие недвижимости для государственных нужд (ст. 239 ГК);
- 4) выкуп бесхозяйственно культурных ценностей государством (ст. 240 ГК);
- 5) реквизиция (ст. 242 ГК);
- 6) конфискация (ст. 243 ГК);
- 7) национализация (ст. 306 ГК).

Теперь подробно рассмотрим каждое из упомянутых оснований.

Поступление в государственную собственность клада, содержащего вещи, относящиеся к памятникам истории или культуры (п. 2 ст. 233 ГК). На практике клад чаще всего является основанием приобретения частной собственности. Государство же может заниматься поисками клада в лице специализированных органов и организаций (чаще всего археологических), которые имеют работников, специально занимающихся такой деятельностью. Однако существуют случаи, когда клад находит гражданин или группа граждан, и этот клад содержит предметы, относящиеся к памятникам истории или культуры. Поскольку государство особое внимание уделяет памятникам истории и культуры, что отражено на конституционном уровне, то вполне логично то, что оно располагает большими возможностями и средствами, чтобы сохранить такие памятники для будущих поколений, нежели, чем, если такие памятники будут находиться у отдельных граждан и порознь. В этом и заключается мотивировка введения данного специального правила в норму статьи ГК о кладе.

Исчерпывающего перечня таких объектов в законе нет. Определения видов материальных и культурных ценностей и объектов, которые представляют общественную ценность, содержатся в ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», но он постоянно дополняется новыми объектами. Поэтому вопрос в случае спора должен решаться судом на основании научной экспертизы. Тогда собственник имущества и лицо, обнаружившее клад, имеет право на вознаграждение в размере пятидесяти процентов стоимости клада (п. 2 ст. 233 ГК). Вознаграждение выплачивается государственными финансовыми органами.

Отчуждение у частного собственника вещей, изъятых из оборота или ограниченных в обороте (ст. 238 ГК). Это основание связано с принципом всеобщности права государственной собственности. Поскольку данный принцип не характерен для других видов права собственности, то в случае нахождения у граждан, юридических лиц, муниципальных образований вещей, изъятых или ограниченных в обороте, они, как правило, следуют к соответствующему собственнику (т. е. государству), который может иметь такие объекты на праве собственности, в порядке, определяемом ст. 238 ГК. Это имущество должно быть отчуждено собственником в течение года с момента возникновения права собственности на имущество, если законом не установлен иной срок (п. 1 ст. 238 ГК). Если соответствующий собственник добровольно не проявил такой инициативы, то действуют правила п. 2 ст. 238 ГК: по заявлению государственного органа суд решает вопрос о принудительной продаже с передачей бывшему собственнику вырученной суммы либо передаче в государственную собственность с возмещением бывшему собственнику стоимости имущества, определенной судом. Порядок продажи зависит от вида и назначения имущества. Оно может быть реализовано через комиссионную торговлю, либо в специальном порядке. Аналогично решается вопрос в отношении имущества, на приобретение или хранение которого нужно иметь лицензию, если в ее выдаче собственнику отказано (например, получение по наследству оружия наследником, не имеющим специального права на его хранение и использование).

Изъятие недвижимости для государственных нужд (ст. 239 ГК). Статья имеет наименование «Отчуждение недвижимого имущества в связи с изъятием участка, на котором оно находится». Данное основание обусловлено таким свойством недвижимых вещей как

прочная связанность с землей и невозможность перемещения без несоразмерного ущерба их назначению. Суть данного основания заключается в том, что государство изымает жизненно необходимый ему земельный участок («существенный элемент»), на котором может находиться, а может и не находиться, некоторая недвижимость («случайный элемент»). Эта статья действует, когда нельзя разорвать два указанных элемента, объединенных естественной природой недвижимого имущества. Основаниями такого изъятия являются: необходимость удовлетворения государственных нужд или ненадлежащее использование земли собственником (абз. 1 п. 1 ст. 239 ГК). Для этого закон предусматривает судебный порядок. Соответствующий государственный орган должен заявить требование об изъятии недвижимого имущества. В суде заинтересованный орган должен доказать невозможность использования земельного участка в целях, для которых он изымается, без прекращения права собственности на данное недвижимое имущество (абз. 2 п. 1 ст. 239 ГК) либо, соответственно, ненадлежащее использование земельного участка. Изымается такое имущество путем выкупа государством или продажи с публичных торгов (абз. 1 п. 1 ст. 239 ГК).

Выкуп бесхозяйственно содержащих культурных ценностей государством (ст. 240 ГК). Положения данной статьи соответствуют ч. 3 ст. 44 Конституции РФ, согласно которой «каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия». Для применения данного основания также предусмотрен судебный порядок. Оно применяется в случаях, когда собственник культурных ценностей, отнесенных в соответствии с законом к особо ценным и охраняемым государством, бесхозяйственно содержит эти ценности, что грозит утратой ими своего значения, могут быть изъяты у собственника путем выкупа государством или продажи с публичных торгов. Определения видов материальных и духовных ценностей и объектов содержатся в упомянутом выше ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации». При этом, согласно Конституции РФ и ч. 2 ст. 240 ГК собственнику возмещается их стоимость в размере, установленном соглашением сторон или судом за вычетом расходов на проведение публичных торгов, если таковые проводятся.

Реквизиция (ст. 242 ГК) – возмездное изъятие имущества у собственника в государственную собственность в интересах общества по решению государственных органов в случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и при иных обстоятельствах, носящих

чрезвычайный характер. Данное определение реквизиции вытекает из п. 1 ст. 242 ГК. Цель реквизиции – не пресечь противоправное поведение собственника, а обеспечить безопасность граждан, спасти имущество или же уничтожить зараженных животных в случаях эпидемии, эпизоотии. Поскольку реквизиция применяется при чрезвычайных обстоятельствах, требующих немедленных действий, она проводится во внесудебном (административном) порядке по решению государственных органов и без предварительного и равноценного возмещения стоимости имущества.

Однако, *оценка*, по которой собственнику возмещается стоимость реквизированного имущества, может быть оспорена им в суде (п. 2 ст. 242 ГК). При этом п. 3 ст. 242 ГК предусматривает возможность возврата реквизированного имущества бывшему собственнику при прекращении действия обстоятельств, в связи с которыми произведена реквизиция, по его требованию в судебном порядке. Это положение является новым для нашего законодательства.

Кроме того, ст. 51 ЗК РФ указывает на два вида реквизиции для земельных участков. Во-первых, это временное изъятие земельного участка устранения вредных последствий с возвращением собственнику после обезвреживания. Такая реквизиция, по нашему мнению, не может являться основанием возникновения права государственной собственности. Во-вторых, при невозможности устранения опасных последствий земельный участок принудительно выкупается или может быть заменен равноценным. Тогда участок переводится в земли запаса или консервации, а его дальнейшее использование определяется Правительством РФ.

Конфискация (ст. 243 ГК) – безвозмездное изъятие имущества у собственника в государственную собственность по решению суда в виде санкции за совершение преступления или иного правонарушения (п. 1 ст. 243 ГК). Это единственное безвозмездное из специальных оснований приобретения права государственной собственности. По общему правилу конфискация осуществляется в судебном порядке (п. 1 ст. 243 ГК), но в случаях, предусмотренных законом, она может быть произведена в административном порядке. Решение о такой конфискации может быть обжаловано в суд (п. 2 ст. 243 ГК). Конфискация предусмотрена Уголовным кодексом РФ в качестве иной меры уголовно-правового характера (гл. 15.1 УК РФ). Конфискация назначается за корыстные преступления и применяется в случаях прямо предусмотренных соответствующей статьей Особенной части УК РФ (например, ст. 158–164, 172, 174). Кодекс РФ об административных

правонарушениях в ст. 3.7 предусматривает конфискацию как административное наказание. Конфискация за административное правонарушение назначается судьей. Достаточно удачно дана дефиниция конфискация в ч. 1 ст. 3.7 КоАП: конфискацией орудия совершения или предмета административного правонарушения является принудительное безвозмездное обращение в федеральную собственность или в собственность субъекта Российской Федерации не изъятых из оборота вещей. Конфискацию как меру ответственности следует отличать нужно отличать от принудительного изъятия имущества (ареста), в частности вещественных доказательств, что представляет собой процессуальную меру, обеспечивающую возможность правильного рассмотрения дела. Такое изъятие не прекращает право собственности.

В качестве меры гражданско-правовой ответственности конфискация может быть применена судом при определении последствий недействительных сделок (ст. 169, 179 ГК).

Национализация (ст. 306 ГК). Несмотря на то, что статья 306 ГК имеет наименование «Последствия прекращения права собственности в силу закона» из ее содержания можно понять, что в данном случае речь идет о национализации, т. е. о возмездном переходе имущества граждан и юридических лиц в государственную собственность в порядке, определяемом специально принятым в будущем законом (абз. 3 п. 2 ст. 235 ГК).

Кроме того, ст. 306 ГК предусматривает возможность возмещения убытков, состоящих из рыночной стоимости самого имущества, а также упущенной выгоды, гражданину или юридическому лицу в судебном порядке, что является важнейшей гарантией соблюдения права собственности. Одним из отличительных признаков национализации как способа прекращения права частной собственности (и одновременно способа приобретения права государственной собственности) является ее принудительность. Поэтому приобретение государством у частного собственника имущества (в т. ч. ранее приватизированного) посредством сделки национализацией не считается. Важно подчеркнуть также, что согласно данной статье право собственности может быть прекращено только федеральным законом, а не законом субъекта Российской Федерации. Причем это может быть как индивидуальный, так и «базовый» закон о национализации.

Итак, мы рассмотрели специальные способы приобретения права государственной собственности. Теперь, как нам кажется, надо обратить внимание на изменения в ст. 225 ГК, внесенные ФЗ от 9

февраля 2009 г. №7-ФЗ «О внесении изменений в статью 225 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и главу 33 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации». Эти изменения связаны с тематикой настоящего параграфа о приобретении права государственной собственности.

2.2 Схемы передачи государственной собственности в муниципальную

Согласно постановлению Верховного Совета РФ от 01.01.2001 № 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» [1] (в ред. постановлений ВС РФ от 01.01.2001 № 000-1, от 01.01.2001 № 000-1, от 01.01.2001 № 000-1 (ред. 24.12.1993), с изменениями, внесенными постановлением Конституционного Суда РФ от 01.01.2001) объекты государственной собственности, указанные в приложении 1 к данному постановлению, независимо от того, на чьем балансе они находятся, и от *ведомственной* подчиненности предприятий, относятся исключительно к федеральной собственности.

Объекты государственной собственности, указанные в приложении 2 к постановлению № 3020-1, независимо от того, на чьем балансе они находятся, и от ведомственной подчиненности предприятий, относятся к федеральной собственности. Отдельные объекты из их числа могут *передаваться в государственную собственность* республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга. Независимо от передачи этих объектов в собственность указанных национально-государственных, национально- и административно-территориальных образований, административное управление ими до момента приватизации осуществляется Правительством Российской Федерации.

Виды собственности на землю и ее недра, водные ресурсы, лесной фонд, растительный и животный мир определяются в соответствии с законодательными актами Российской Федерации.

Объекты государственной собственности, указанные в приложении 3 к вышеназванному постановлению, независимо от того, на чьем балансе они находятся, передаются в муниципальную собственность городов (кроме городов районного подчинения) и районов (кроме районов в городах). Объекты государственной собственности, не

указанные в приложениях 1–3, независимо от того, на чьем балансе они находятся, и от ведомственной подчиненности предприятий, передаются в государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга на основании предложений их Верховных Советов, Советов народных депутатов. До момента определения соответствующего собственника указанных объектов они относятся к федеральной собственности.

Объекты, переданные в государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга, муниципальную собственность городов (кроме городов районного подчинения) и районов (кроме районов в городах), могут быть по решению их Верховных Советов, Советов народных депутатов переданы в муниципальную собственность административно-территориальных образований, входящих в их состав.

Процедура передачи объектов собственности разделена на два этапа (регулируется ч. 11 ст. 154 Федерального закона от 01.01.2001 (с изменениями на 03.07.2006), а также Указом Президента РФ от 01.01.2001 № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации», которым органам местного самоуправления было предоставлено право самостоятельного утверждения перечней объектов, составляющих муниципальную собственность, руководствуясь постановлением № 000-1 от 01.01.2001. При этом их решения могли быть оспорены только в судебном порядке.

Сложно обстоит дело с регулированием межбюджетных отношений. Местные бюджеты муниципальных образований не сбалансированы. По этой причине местное самоуправление лишено возможности использования потенциала собственной территории для социально-экономического развития, а местным органам власти приходится все более ориентироваться на собственные силы, собственные инициативы и собственные ресурсы и все менее рассчитывать на помощь сверху.

Существуют проблемы и другого порядка. Так, объекты, относящиеся к исключительной собственности Российской Федерации (земли, воды, природные объекты, средство внебюджетных государственных фондов, федеральные предприятия, объекты исторического и культурного наследия) передаются в собственность субъектов РФ с существенными нарушениями действующего законодательства (в частности, ст. 71 Конституции РФ, постановления

№ 000-1). Практически повсеместно не соблюдается порядок передачи объектов федеральной собственности в государственную собственность субъектов РФ и муниципальную собственность; документы на передачу имущества направляются без учета мнения Федерального агентства по управлению федеральным имуществом России; нарушаются сроки направления в Правительство РФ документов для решения вопроса о передаче федеральной собственности в собственность субъекта Федерации.

Контрольные вопросы

1. Каковы характеристики публичной собственности?
2. Какие объекты относятся к недвижимому имуществу?
3. Какие объекты могут относиться исключительно к федеральной форме собственности?
4. Какие объекты федеральной собственности могут быть переданы в государственную собственность субъектов РФ?
5. Какие объекты могут находиться в муниципальной собственности?
6. Каковы критерии разграничения объектов публичной собственности между федеральным, региональным и муниципальным уровнями?
7. Какие объекты могут относиться исключительно к федеральной форме собственности?
8. Какие объекты могут находиться в муниципальной собственности?

ГЛАВА 3. СУБЪЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

3.1 Право владения, использования и распоряжения государственной и муниципальной собственностью (ст. 130 Конституции РФ)

При всем многообразии *теорий собственности* наибольшее распространение получили такие ее трактовки:

- как отношения субъекта к объекту, человека к вещи;
- юридическая трактовка.

На основе анализа экономической и правовой литературы, методологических основ ее исследования можно сделать обобщение по поводу сути категории собственность. В политэкономическом аспекте, с учетом того, что закон и сущность – категории однопорядковые, *собственность* следует рассматривать как систему внутренне необходимых стойких общих социально-экономических связей и отношений между людьми (следовательно, между трудовыми коллективами, социальными слоями и группами) по поводу присвоения средств производства, предметов потребления, рабочей силы, объектов интеллектуальной собственности, информации, услуг во всех сферах общественного воспроизводства – производстве, распределении, обмене и потреблении.

Содержание *права собственности* в целом включает следующие элементы:

- право на собственное поведение (право на осуществление права собственности по своему усмотрению);
- право требовать «от всех и каждого» не создавать препятствий в осуществлении права собственности (не нарушать его);
- право обратиться в суд за защитой нарушенного права собственности с вещным иском.

Концепция ГК РФ по этому вопросу (ст. 209) исходит из того, что *содержание права собственности* состоит из права владения, права пользования и права распоряжения своим имуществом. Названные правомочия составляют юридически обеспеченные возможности владельца, они принадлежат ему до тех пор, пока он остается собственником.

Правомочие владения – это юридически обеспеченная возможность собственника быть в непосредственной фактической связи с вещью. Владение надо понимать не как постоянную материальную связь владельца с вещью, а как постоянную возможность такой материальной

связи, что тесно связано с волеизъявлением. Для владельца право владения обеспечивает возможность в любое время решать судьбу вещи, использовать ее полезные качества. Это учитывается правом при установлении презумпции законности фактического владения, а именно: тот, у кого находится вещь, признается ее законным владельцем, если не будет доказано обратное.

Владение может быть фактическим и юридическим, законным и незаконным (добросовестным и недобросовестным), давностным.

Фактическое владение может возникнуть как на законном основании (договор найма), так и вследствие противоправного завладения (кража, разбой). Поэтому наличие только фактического владения недостаточно для того, чтобы считаться законным владельцем. Нужны юридические основания такого владения, его юридический титул. Именно это дает повод законное владение именовать титульным владением.

Незаконное владение не базируется на правовой основе, поэтому его еще называют беститульным. Незаконное владение, в свою очередь, делится на добросовестное и недобросовестное. Добросовестное есть такое владение, при котором владелец не знает и не должен знать о его незаконности (например, гражданин приобрел в комиссионном магазине вещь, которая перед тем была похищена у законного владельца). Разновидностью добросовестного владения является владение давностное. Владение признается давностным, когда лицо, не являющееся собственником имущества, добросовестно, открыто и непрерывно владеет им как своим собственным в течение срока, превышающего установленный законом.

Такой срок устанавливается гражданским законодательством в зависимости от того, какое имущество оказалось у добросовестного владельца. Так, ст. 234 ГК РФ предусматривает, что приобретаемая давность возникает при владении недвижимым имуществом в течение 15 лет, а другим имуществом – пяти лет.

Если владелец имущества знает или должен знать о незаконности своего владения, он называется незаконным недобросовестным владельцем (присвоение краденого имущества). Недобросовестное владение может быть произвольным, насильственным, поддельным (фальшивым). Примером самопроизвольного владения будет кража, насильственного – грабеж или разбой, поддельного – мошенничество.

Можно сказать, что правомочие владения – это начало права собственности. Возникновение права собственности у приобретателя

закон связывает с моментом передачи – получением вещи, а получение является ничем иным, как началом владения.

Правомочие пользования – это основанная на законе возможность извлечения полезных свойств вещи для удовлетворения потребностей владельца или других лиц. Пользование имуществом может проявляться по-разному. Например, владелец земельного участка, обрабатывая землю, пользуется ею. Владелец дома, проживая в нем, тоже пользуется домом.

Владелец может использовать свое имущество для осуществления хозяйственной и иной, не запрещенной законом, деятельности. Пользуясь имуществом, собственник обязан не наносить вред окружающей среде, не нарушать прав и охраняемых законом интересов других лиц, соблюдать моральные основы общества.

В предусмотренных законом случаях компетентные государственные органы могут контролировать действия владельца, связанные с использованием его имущества. Так, сотрудникам Министерства внутренних дел предоставляется право отстранять от управления транспортными средствами лиц, находящихся в состоянии алкогольного опьянения, а также тех, кто не имеет документов на право управления или пользования транспортными средствами, аннулировать выданное лицу разрешение на использование оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, материалов и других предметов и веществ при невыполнении им установленных правил пользования этими средствами.

Владелец может сам пользоваться принадлежащим ему имуществом или предоставить такое право другому лицу путем заключения договора, передачи вещи в залог и т. п. Такая передача права пользования осуществляется путем распоряжения имуществом.

Право пользования, как и право владения, может принадлежать не только собственнику, но и другим лицам на основании закона, односторонних сделок, решения суда, гражданско-правовых договоров, административных актов. Ограниченное вещное право тоже является примером пользования чужим имуществом.

Правомочие распоряжения – это закрепленная за собственником нормами права возможность определять судьбу принадлежащей ему вещи путем уничтожения, отчуждения или передачи ее во временное владение другим лицам. Если правомочие владения является началом права собственности, то с правом распоряжения связывается начало прекращения права собственности навсегда или отделения собственника от его имущества на время. Применяя правомочность

распоряжения, собственник может свое имущество уничтожить, продать или подарить, передать в наем и т. п. Если собственник уничтожает вещь или выбрасывает ее, то он, говоря языком гражданского права, распоряжается ею путем заключения односторонней сделки, поскольку воля собственника направлена на отказ от права собственности. Но если право собственности прекращается в результате использования вещи (например, владелец сжигает дрова в печи), то воля собственника направлена вовсе не на то, чтобы прекратить право собственности, а на то, чтобы изъять из вещи ее полезные свойства. Поэтому имеет место лишь право пользования вещью, а не право распоряжения ею. Право распоряжения тесно связано с личностью владельца, что позволяет отнести его к личному праву; почти невозможно выделить из правомочий собственника как самостоятельное, независимое от права собственности особое право. Владелец или непосредственно принимает решение о распоряжении своим имуществом, или опосредованно – через представителей.

Правомочия собственности в совокупности могут принадлежать только владельцу, который имеет право одновременно владеть, пользоваться и распоряжаться своим имуществом, а также охранять его от любого противоправного вмешательства, вплоть до применения мер самозащиты.

Но это не значит, что владелец имеет неограниченную власть по использованию принадлежащих ему вещей. Осуществляя свои права, владелец обязан не вредить окружающей среде, не нарушать права и охраняемые законом интересы граждан, юридических лиц и государства, соблюдать моральные основы общества, содержать принадлежащее ему имущество, не рискуя случайно его потерять, если иное не предусмотрено законодательными актами или договором. Владелец также обязан обеспечить гражданину, труд которого использует, социальные, экономические гарантии и права, предусмотренные законодательством. В случаях и в порядке, установленных законодательными актами, деятельность владельца может быть ограничена или прекращена, или владелец может быть обязан допустить к ограниченному пользованию его имуществом других лиц.

Таким образом, содержание права собственности составляют права на владение, пользование и распоряжение имуществом, а также обязанности, связанные с содержанием, риском разорения и случайной гибелью вещей. Совокупность прав и обязанностей делает отношения

собственности правоотношениями со всеми правовыми последствиями, вытекающими из этого.

3.2 Субъекты права государственной собственности

Применительно к праву государственной собственности ст. 214 ГК устанавливает правило о множественности *субъектов* государственной собственности, носителями которой выступает либо Российская Федерация в целом (в отношении имущества, составляющего федеральную собственность), либо ее субъекты в отдельности – республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа (в отношении имущества, составляющего собственность субъекта Федерации).

Данная сложная структурная модель права государственной собственности более предпочтительна. Без нее в период перехода от монополистической государственной собственности к системе собственности, свойственной рыночной экономике, в условиях, когда субъекты Федерации осознали свою имущественную и хозяйственную самостоятельность, обойтись просто невозможно.

Статья 72 Конституции РФ предусматривает возможность нахождения в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов вопросов владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами. Совместное ведение вопросами собственности в отношении указанных объектов означает прежде всего решение на основе договора вопросов отнесения государственного имущества к федеральной собственности либо к собственности субъектов РФ, но не предполагает установления общей совместной собственности субъектов РФ, на территории которых расположены данные объекты, и Российской Федерации в целом. Как собственники принадлежащего им имущества, Российская Федерация и ее субъекты независимы и не отвечают по обязательствам друг друга.

Указанные в ст. 124 ГК субъекты права государственной собственности – Российская Федерация в целом, республики, национально-государственные и административно-территориальные образования вступают в гражданские правоотношения и действуют в соответствии с нормами, определяющими участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов.

Управление государственной собственностью и реализация правомочий собственника осуществляются через *систему*

государственных органов юридическими и физическими лицами, которые можно объединить в две группы.

К первой группе относятся органы государственной власти, наделенные общей или специальной правоспособностью. В рамках компетенции, установленной нормативными актами, определяющими их правовой статус, органы государственной власти от имени Российской Федерации либо субъектов РФ осуществляют полномочия собственника.

Вторую группу составляют государственные органы, а также юридические лица и граждане, которые выполняют возложенные на них функции в случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, нормативными актами субъектов РФ по их специальному поручению и от их имени.

Систему государственных органов, осуществляющих полномочия собственников государственного имущества соответственно от имени Российской Федерации, субъектов РФ в пределах предоставленных им полномочий, определяемых в законодательном порядке, возглавляют высшие органы государственной власти (Президент РФ, Федеральное Собрание, Правительство РФ, президенты, правительства и законодательные органы субъектов РФ).

Среди государственных органов, осуществляющих полномочия собственника, важное место принадлежит Министерству имущественных отношений РФ, в которое было преобразовано Министерство государственного имущества РФ в соответствии с Указом Президента РФ от 17.05.2000 № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти». К его компетенции отнесены полномочия, связанные с проведением единой государственной политики в области имущественных и земельных отношений; управлением и распоряжением государственным имуществом и земельными ресурсами в пределах своей компетенции; регулированием деятельности на рынке недвижимости и при осуществлении оценочной деятельности; координацией в случаях, установленных законодательством РФ, деятельности в области имущественных и земельных отношений иных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ.

Функции Министерства имущественных отношений РФ пересекаются с функциями другого государственного органа – Российского фонда федерального имущества, который действует при Правительстве РФ в качестве специализированного финансового учреждения на основании положения о нем, утвержденного Указом

Президента РФ от 17.12.1993 № 2173. В пределах предоставленных ему Правительством полномочий Российский фонд федерального имущества выступает учредителем акционерных обществ, приобретает доли участия (паи, акции) в капитале обществ и товариществ, осуществляет иные действия, связанные с реализацией прав, вытекающих из владения долями участия (паями, акциями).

Особое место в системе государственных органов занимает Федеральное казначейство Российской Федерации. Его деятельность по осуществлению правомочий собственника регулируется Положением о Федеральном казначействе Российской Федерации, утвержденным Постановлением Совета Министров – Правительства РФ от 27.08.1993 № 864 (с изменениями).

Федеральное казначейство РФ по поручениям Правительства и министра финансов осуществляет операции со средствами федерального бюджета, участвует в обеспечении управления и обслуживания государственного внутреннего и внешнего долга страны, организует и осуществляет размещение на возвратной и платной основе централизованных финансовых ресурсов, находящихся в ведении федерального Правительства, ведение операций по учету государственной казны. В случаях, предусмотренных законом, Федеральное казначейство РФ может выступать истцом в суде в защиту права государственной собственности.

Право защищать интересы государства как собственника предоставлено и Федеральной службе по финансовому оздоровлению и банкротству, на которую возложены проведение государственной политики по предупреждению банкротств, а также обеспечение условий реализации процедур банкротства в соответствии с Федеральным законом от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

В системе органов управления государственным имуществом важное место принадлежит Счетной палате. Основы правового положения Счетной палаты определяются Федеральным законом от 11.01.1995 № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

Счетная палата как постоянно действующий орган государственного финансового контроля, в частности, осуществляет:

– организацию и проведение контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета по объемам, структуре и целевому назначению;

– определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности.

Соответствующими органами, осуществляющими правомочия собственника, действующими на постоянной основе, представлена и система органов субъектов РФ.

Как уже было сказано ранее, вступление государства в гражданские правоотношения возможно с помощью государственных органов, юридических и физических лиц, выполняющих специальные поручения по осуществлению правомочий собственника от имени государства.

В качестве примера можно привести сложившийся в кредитно-финансовых отношениях институт «агентства Правительства», который связан с правоотношениями, вытекающими из совершения агентом отдельных операций по поручениям Правительства. В качестве агентов, в частности, на которых может быть возложена работа с внутренними и внешними инвестициями, выступают различные банки, деятельность которых координируется и осуществляется во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти.

Субъектами права государственной собственности являются: Российская Федерация, субъекты РФ. В этой связи можно выделить:

– федеральную собственность (собственник – РФ). В федеральной собственности находится и имущество, которое при определенных условиях может переходить в собственность других лиц, в том числе имущество государственной казны РФ, состоящее из средств федерального бюджета и внебюджетных фондов, золотого запаса, алмазного и валютного фондов и имущество ЦБ, а также имущество, находящееся в государственном резерве;

– республиканскую государственную собственность (собственники – республики, входящие в состав РФ);

– государственную собственность краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, иными словами административно-территориальных образований (собственники – края, области, города Москва и Санкт-Петербург);

– государственную собственность автономной области, автономных округов или национально-территориальных образований (собственники – автономная область и автономные округа).

3.3 Исполнительно-распорядительная функция органов местного самоуправления

Исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления являются неотъемлемым элементом системы органов местного самоуправления и местного самоуправления вообще.

Основы организации и деятельности исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления определены Конституцией Российской Федерации; Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (2003); указами Президента Российской Федерации; конституциями, уставами, законами, иными нормативными актами субъектов Российской Федерации.

В Конституции Российской Федерации нет прямого упоминания об исполнительно-распорядительных органах местного самоуправления. Конечно же, это существенный пробел, допущенный при составлении Конституции. Но это не означает, что их не должно быть. Конституция не может содержать все детали, касающиеся тех или иных институтов власти. Она закрепляет основные нормы-принципы, которые впоследствии находят свое развитие в законах и других нормативных правовых актах.

Конституция Российской Федерации обозначает наличие органов – местного самоуправления как таковых в ч. 2 ст. 3; ст. 12; ч. 2 ст. 15; ч. 2 ст. 32; ст. 33; п. «н» ч. 1 ст. 72; ч. 2 ст. 130; ч. 1 ст. 131; ч. 1, 2 ст. 132 и др. При этом наряду с выборными органами местного самоуправления в ч. 2 ст. 130 Конституция называет другие органы местного самоуправления, т. е. перечень органов местного самоуправления носит открытый характер. Это означает, что в законах Российской Федерации и субъектов Российской Федерации могут быть предусмотрены кроме выборных органов другие органы, в том числе и исполнительно-распорядительные. Законодательная практика свидетельствует о том, что большинство субъектов Российской Федерации более практично подошли к этой проблеме. Если в специальных федеральных законах, регулирующих отношения в системе местного самоуправления, лишь упоминается об исполнительно-распорядительных органах местного самоуправления, то в нормативных актах субъектов Российской Федерации они не только обозначаются, но и наделены значительными полномочиями по решению задач местного значения и осуществлению части государственных функций.

Положения об исполнительно-распорядительных органах местного самоуправления содержатся, как правило, в конституциях республик, уставах краев, областей, автономной области, автономных округов, в законах субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении, о выборах органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, о местном референдуме.

Исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления в основном названы *администрацией*.

Исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления состоят из главы муниципального образования или главы администрации и возглавляемой ими администрации.

Главы муниципальных образований, в соответствии с действующим законодательством о местном самоуправлении, либо избираются на выборах путем прямого тайного голосования, либо избираются из числа депутатов соответствующим представительным органом местного самоуправления.

В соответствии со ст. 37 Закона «Об общих принципах...» (2003) главой администрации может быть глава муниципального образования или лицо, назначенное на эту должность по контракту.

Контракт с главой местной администрации заключается на срок полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего решение о назначении лица на должность главы местной администрации (до дня начала работы представительного органа муниципального образования нового созыва), но не менее чем на два года. В случае формирования представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением из состава представительных органов поселений, внутригородских районов контракт с главой местной администрации муниципального района, городского округа с внутригородским делением заключается на срок, который предусмотрен уставом муниципального района, городского округа с внутригородским делением и не может быть менее двух лет и более пяти лет.

Условия контракта для главы местной администрации поселения, внутригородского района утверждаются представительным органом поселения, внутригородского района, а для главы местной администрации муниципального района (городского округа, городского округа с внутригородским делением), внутригородского муниципального образования города федерального значения – представительным органом муниципального района (городского округа, городского округа с внутригородским делением),

внутригородского муниципального образования города федерального значения в части, касающейся осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, и законом субъекта Российской Федерации в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В случае если лицо назначается на должность главы местной администрации по контракту, уставом поселения, внутригородского района, а в отношении должности главы местной администрации муниципального района (городского округа, городского округа с внутригородским делением), внутригородского муниципального образования города федерального значения – уставом муниципального района (городского округа, городского округа с внутригородским делением), внутригородского муниципального образования города федерального значения и законом субъекта Российской Федерации могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации.

Порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации устанавливается представительным органом муниципального образования. Порядок проведения конкурса должен предусматривать опубликование условий конкурса, сведений о дате, времени и месте его проведения, проекта контракта не позднее чем за 20 дн до дня проведения конкурса.

Общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании устанавливается представительным органом муниципального образования.

В муниципальном районе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина – высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

В поселении, во внутригородском районе половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом поселения, внутригородского района, а другая половина – главой местной администрации соответствующего муниципального района, городского округа с внутригородским делением.

В случае, предусмотренном абз. 3 ч. 2 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ, при формировании конкурсной комиссии в муниципальном районе одна четвертая членов конкурсной комиссии назначается представительным органом муниципального района, одна четвертая – представительным органом поселения, являющегося административным центром муниципального района, а половина – высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Лицо назначается на должность главы местной администрации представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования.

Глава местной администрации должен соблюдать ограничения и запреты и исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами.

Таким образом, исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления состоит из главы администрации, его заместителей, аппарата, отраслевых и других структурных подразделений, осуществляющих управление в пределах компетенции, которой наделен исполнительно-распорядительный орган.

Вся деятельность исполнительно-распорядительного органа строится на основе принципов законности и гласности, а также на уже названном принципе единоначалия.

Принцип законности в деятельности исполнительно-распорядительного органа (администрации) означает, что все принимаемые решения и осуществляемые действия должны соответствовать Конституции Российской Федерации, законам и другим нормативным правовым актам Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, уставу муниципального образования, решениям представительного органа местного самоуправления.

Срок полномочий исполнительно-распорядительного органа повсеместно совпадает со сроком полномочий представительного органа. Однако это не означает, что исполнительно-распорядительный орган прекращает свою деятельность после избрания нового

представительного органа. Если представительный орган досрочно прекращает свои полномочия в силу каких-либо причин, исполнительный орган продолжает деятельность, даже и в случае прекращения полномочий главы администрации.

Исполнительно-распорядительный орган является постоянно действующим органом местного самоуправления. В законах субъектов Российской Федерации, уставах муниципальных образований не предусмотрены нормы о возможности и порядке прекращения полномочий исполнительного органа местного самоуправления. Институт прекращения полномочий предусмотрен для должностных лиц местного самоуправления, в том числе и глав администраций, возглавляющих исполнительные органы.

3.4 Принципы регулирования инвестиционных процессов

Государственное регулирование *инвестиционного процесса* – это система мер законодательного, исполнительного и контролирующего характера, осуществляемых правомочными государственными учреждениями для стимулирования инвестиционной активности и на этой основе экономического роста. Рыночный механизм предполагает свободу хозяйственного выбора и свободу хозяйственного действия в соответствии с целями и задачами хозяйствующего субъекта. Законодательное регулирование инвестиционного процесса призвано не отменять принципы и механизмы рыночного хозяйствования и не заменять их директивным управлением, а, напротив, способствовать созданию благоприятных условий для активизации инвестиционной деятельности хозяйствующих субъектов на основе рыночного механизма. Принципами инвестиционной деятельности являются также невмешательство государственных органов Республики Казахстан, субъектов и органов муниципальных образований в законно осуществляемую инвестиционную деятельность; соблюдение прав и интересов граждан, юридических лиц, а также общества, государства и муниципальных образований при осуществлении инвестиционной деятельности.

На деятельность государства по *регуливанию* инвестиционного процесса оказывают влияние состояние и уровень развития рыночного хозяйства, степень его ориентированности на решение социальных целей и задач. Но во всех случаях это регулирование представляет собой сложный процесс, включающий цели, субъекты, объекты и средства этого регулирования.

Исходя из мировой практики организации привлечения инвестиций в национальную экономику, государство помимо создания четкой и стабильной законодательной базы формирует и соответствующую систему государственного регулирования инвестиционной деятельности в лице специально уполномоченных органов, прежде всего в структуре исполнительной власти.

Так, функции государственной *легализации и регистрации* инвестиций и субъектов инвестиционной деятельности возложены одновременно на Министерство финансов, Центральный банк, Комиссию по рынку ценных бумаг, Государственную регистрационную палату при Министерстве юстиции, Государственный таможенный комитет и ряд других государственных и региональных органов.

Функции *общеекономического и внешнеторгового* государственного регулирования в инвестиционной сфере осуществляют реорганизованное Министерство экономического развития и торговли (ранее эти функции выполнялись министерствами экономики и внешнеэкономических связей) и Государственный таможенный комитет.

Функции *финансово-кредитного и валютного* регулирования и контроля в рассматриваемой сфере выполняют Министерство финансов, Центральный банк, Министерство экономического развития и торговли и органы валютного контроля.

Функции *фискально-налогового* государственного регулирования и контроля в отношении субъектов инвестиционной деятельности отнесены к ведению Министерства по налогам и сборам, Государственной службы, налоговой полиции и Государственного таможенного комитета и органов валютного контроля.

Функции государственного регулирования инвестиционной деятельности на *фондовом рынке и в сфере приватизации* осуществляет также целая группа ведомств, среди которых Министерство по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, Министерство имущественных отношений, Государственная служба по финансовому оздоровлению и банкротству, а также Комиссия по рынку ценных бумаг.

Необходимость государственного управления инвестициями обоснована тем, что инновации служат главной движущей силой развития общественного производства и тесно взаимодействуют с инвестиционной деятельностью. Функционирование хозяйственного комплекса страны немыслимо без инвестиций, обеспечивающих непрерывность воспроизводства, разработку и реализацию

производственных, инновационных и социальных программ и проектов, позволяющих увеличить объемы производства, повысить эффективность функционирования общественного производства.

Государственное управление инвестиционной сферой предполагает форму некоего «принуждения», без которого оно лишено смысла, поскольку, если бы рынок сам регулировал перелив капитала исходя из государственных интересов, то любое вмешательство государства в инвестиционный процесс было бы излишним.

Поэтому государство должно соединить интересы общества, понимаемые, прежде всего как сохранение его благополучия, с интересами предпринимательской деятельности, в том числе путем регулирования инвестиционных потоков.

Например, в ситуации кризиса, дестабилизации экономики, воздействие государства на инвестиционный процесс приобретает особое значение, так как оживление инвестиционной деятельности – одно из условий выхода из экономического кризиса и создания предпосылок для устойчивого развития.

Вмешательство государства должно отвечать интересам всех слоев общества, для того чтобы достичь наиболее эффективного общественного производства. Общественное производство может считаться эффективным только тогда, когда происходит гармоничное развитие всех структур общества, т. е. когда наряду с производственным сектором, инвестиции обеспечивают необходимое развитие социальной, экономической и культурной сферы.

Государство определяет инвестиционную политику, потому что только оно наделено политической властью и обладает способностью реализовать свою волю в правовых актах, регулирующих инвестиционные потоки, приоритетном финансировании и т. д.

Реализация инвестиционной политики через соответствующие законодательные акты по сути своей направлена на улучшение социально-экономического положения в обществе в целом. Решение экономических проблем тесно связано с социальными проблемами, поэтому инвестиционную политику, как считают некоторые специалисты, можно считать важнейшим направлением социально-экономической политики государства, позволяющим добиться поставленных целей посредством государственного управления финансовыми средствами независимо от источников их образования.

Государство играет ведущую роль в базовых отраслях промышленности, производстве военной и космической техники и других отраслях, обеспечивающих государственные нужды и

национальную безопасность. Как собственник, оно создает условия для стабильной хозяйственной деятельности государственных предприятий через систему госзаказов, кредитование оборотных средств для предприятий, продукция которых имеет гарантированный сбыт, путем содействия продвижению товаров государственных предприятий на мировой и казахстанский рынок.

Если проанализировать этапы экономического подъема таких промышленно развитых стран, как США, ФРГ, Япония, Франция, Великобритания и другие, нетрудно заметить, что в последние десятилетия практически во всех случаях периодам наибольшей инвестиционной активности в этих странах соответствовали (естественно, с определенным лагом) периоды самых высоких темпов подъема экономики.

Это ярко проявилось, в частности, в 60-е гг., когда высокая инвестиционная активность в этих странах сопровождалась особенно значительными темпами роста такого интегрального показателя экономического развития, как валовый национальный продукт. К примеру, в Японии при удвоении объема капитальных вложений. За 1966–1970 гг. валовый национальный продукт возрос по сравнению с предыдущим пятилетием вырос более чем на 70 %). В эти же годы в США, ФРГ, Франции достигались приросты валового национального продукта на 25–30 %. При таких высоких темпах экономического роста многие развитые страны получили возможность создать уже в 60-е гг. производственный потенциал, обеспечивающий материально-техническую основу для устойчивого экономического и социального развития в последующий период, для формирования экономики постиндустриального общества и нового качества экономического роста.

Контрольные вопросы

1. Раскройте сущность права владения государственной и муниципальной собственностью (ст. 130 Конституции РФ).
2. Охарактеризуйте право использования государственной и муниципальной собственностью (ст. 130 Конституции РФ).
3. Дайте определение понятию «право распоряжения» государственной и муниципальной собственностью (ст. 130 Конституции РФ).
4. Перечислите субъекты права государственной собственности.

5. Изложите исполнительно-распорядительную функцию органов местного самоуправления.

6. Обоснуйте принципы регулирования инвестиционных процессов.

7. Покажите на примере, что осуществляет Счетная палата как постоянно действующий орган государственного финансового контроля.

8. Перечислите документы разного уровня, где содержатся Положения об исполнительно-распорядительных органах местного самоуправления.

9. Как называются исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления? Приведите пример.

ГЛАВА 4. ЗЕМЛЯ КАК ОБЪЕКТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ И УПРАВЛЕНИЯ

4.1 Понятие и объекты права государственной и муниципальной собственности на землю

Право *государственной* собственности на землю по целевому назначению и месту расположения земельных территорий также подразделяется на два *вида*:

- а) федеральная государственная собственность на землю;
- б) государственная собственность на землю субъектов Российской Федерации.

Муниципальную собственность на землю можно представить в виде земель городов, поселков, сел и иных сельских поселений, населенных пунктов.

Субъектами права государственной и муниципальной собственности являются государственные и муниципальные территориальные образования: Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования. Реализация прав собственности связана в этом случае с общественными (публичными) интересами лиц, проживающих на соответствующей территории.

Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования являются самостоятельными субъектами гражданских и соответствующих им земельных отношений, например, в сделках действует как равноправная сторона. Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования, вступая в договорные отношения по поводу земли, выступают в правоотношениях, регулируемых гражданским и земельным законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений – гражданами и юридическими лицами, и действуют здесь не как публичная власть, а как обычный собственник. К ним применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов.

Государственная собственность на землю состоит из земель, находящихся в собственности РФ (федеральная собственность), и земель, находящихся в собственности субъектов РФ. В соответствии со ст. 16 ЗК РФ государственной собственностью являются земли, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц или муниципальных образований.

Федеральная собственность

Согласно ст. 17 ЗК РФ в *федеральной* собственности находятся *земельные участки*:

- которые признаны таковыми федеральными законами;
- право собственности РФ на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю;
- которые приобретены РФ по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством.

От имени РФ право собственности на земли, находящиеся в федеральной собственности, осуществляет Правительство РФ. Это означает, что именно оно (или иные уполномоченные субъекты, но с его согласия) принимает решения о предоставлении федеральных земель юридическим лицам и гражданам на соответствующих определенных в законе правах: праве собственности, праве постоянного (бессрочного) пользования, праве безвозмездного срочного пользования. Одновременно в соответствии со ст. 18 ФКЗ от 17.12.1997 «О Правительстве Российской Федерации». Правительство организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов и регулированию природопользования.

Таким образом, оно, с одной стороны, выполняет властные функции государства, вытекающие из указанной статьи, а с другой – на основании ст. 114 Конституции РФ и ст. 14 упомянутого Федерального конституционного закона осуществляет правомочия собственника в отношении земель, находящихся в федеральной собственности.

Собственность субъектов РФ

В собственности субъектов РФ находятся земли и другие природные ресурсы, расположенные в пределах административно-территориальных образований – границ субъектов Российской Федерации – и не состоящие в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований, в федеральной собственности.

Согласно ст. 18 ЗК РФ в собственности *субъектов РФ* находятся *земельные участки*:

- признаны таковыми федеральными законами;
- право собственности субъектов РФ на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю;
- которые приобретены субъектами РФ по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством.

Субъекты Российской Федерации также являются субъектами гражданских и соответствующих им земельных отношений как

равноправная сторона, как собственники земли на своих территориях. На них распространяются нормы и правила о юридических лицах.

От имени субъектов Российской Федерации выступают их органы власти в пределах своей компетенции. Они осуществляют права владения, пользования и распоряжения землей (ст. 124–127 ГК РФ) и не вправе распоряжаться федеральными, муниципальными и частными землями. Полномочия собственника земли осуществляют региональные органы власти в соответствии с законодательством субъекта РФ.

Согласно ст. 19 ЗК РФ, ст. 215 ГК РФ муниципальной собственностью является имущество, в том числе земельные участки, принадлежащие на праве собственности муниципальным образованиям в лице соответствующих органов местного самоуправления. Что касается субъектов права муниципальной собственности на земельные участки, то они определены в Федеральном законе от 06.10.2003 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: поселение, муниципальный район, городской округ.

Органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления вправе передавать муниципальное имущество во временное или в постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти Российской Федерации (органам государственной власти субъекта Российской Федерации) и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами.

Не все земли в пределах черты муниципального образования находятся в муниципальной собственности.

Ст. 19 ЗК РФ предусматривает, что в *муниципальной собственности* находятся *земельные участки*:

- которые признаны таковыми федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов РФ;
- право муниципальной собственности на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю;
- которые приобретены по основаниям, установленным гражданским законодательством.

4.2 Основания отнесения городских земель к объектам государственной и муниципальной собственности

Государственная собственность бывает двух видов: федеральная и региональная (собственность субъектов РФ). Особенность субъектов государственной собственности в том, что они обладают правом территориального верховенства.

От имени РФ полномочия собственника осуществляет Правительство РФ, которое свои полномочия может передавать иным федеральным органам власти или юридическим лицам. Основным таким органом является федеральное агентство по управлению государственным имуществом. В отношении региональных земель полномочные органы устанавливаются законами субъектов РФ.

От имени муниципальных образований полномочия собственника осуществляют такие субъекты как муниципальные образования: городские и сельские поселения, муниципальные районы, городские округа и внутригородские территории Москвы и Санкт-Петербурга. В отношении региональных земель полномочные органы устанавливаются НПА органов местного самоуправления.

Объекты. В соответствии с ГК, в государственной собственности находятся все земли за исключением земель, находящихся в муниципальной или частной собственности (презумпция государственной собственности на землю). Порядок разграничения государственной собственности на землю определяется Земельным кодексом, Законом «О введении в действие Земельного кодекса», Закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». В муниципальной собственности, как правило, находятся земельные участки, расположенные на территории этих образований.

Основания возникновения государственной и муниципальной собственности.

Государственная собственность *на землю* возникает:

- 1) по прямому указанию федеральных законов;
- 2) по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством (например, сделки, административные акты);
- 3) при разграничении государственной собственности на землю;
- 4) дополнительные основания возникновения права собственности на землю городов Москвы и Санкт-Петербурга: правом собственности является добровольный отказ частных лиц на право собственности на соответствующий земельный участок. С момента государственной

регистрации прекращения права собственности на такой земельный участок, возникает право собственности Москвы или Санкт-Петербурга, если законами этих субъектов РФ не установлено, что возникает собственность муниципальных образований.

Муниципальная собственность возникает:

1) по прямому указанию Федеральных законов и законов субъектов РФ;

2) по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством (например, сделки, административные акты);

3) в процессе разграничения государственной собственности на землю;

4) муниципальная собственность возникает в отношении земельных участков, от права собственности на которые отказались частные лица, если федеральными законами не предусмотрено иное. С момента государственной регистрации прекращения права собственности возникает муниципальная собственность поселений, городских округов либо муниципальных районов, если земельных участок находится на межселенных территориях.

Из федеральной собственности в собственность субъектов, муниципальных образований передаются *земельные участки*, которые находятся в границах курортов федерального значения, право федеральной собственности на которые зарегистрировано до 08.12.2008, если: во-первых, земельный участок при разграничении государственной собственности на землю должен быть отнесен соответственно к региональной или муниципальной собственности; во-вторых, к собственности муниципальных районов, поселений, округов относятся земельные участки, если на них расположены здания, находящиеся в федеральной собственности; они переданы федеральным органам власти их территориальным органом, либо созданным ими казенным предприятиям, унитарным предприятиям или некоммерческим организациям; они переданы федеральным академиям наук и созданным такими академиями организациям; иные земельные участки, предусмотренные федеральными законами.

Решение о передаче таких участков принимает Федеральное Агентство по управлению государственным имуществом в течение двух месяцев с даты подачи соответствующего предложения.

Если право собственности не было зарегистрировано до 09.12.2008, то земельные участки распределяются в соответствии с правилами, предусмотренными для разграничения государственной

собственности на землю. Изложенные положения не распространяются на земельные участки в границах федеральных курортов и одновременно в границах иных особо охраняемых природных территориях федерального значения.

По общему правилу неразграниченными земельными участками распоряжаются органы местного самоуправления муниципальных районов или городских округов.

Исключения из данного правила:

1) если земельные участки находятся на территории административных центров, столиц субъектов РФ; такими земельными участками распоряжаются органы местного самоуправления поселений, если законами субъектов РФ такое право не предоставлено органам государственной власти субъектов РФ;

2) неразграниченными земельными участками, расположенными на территории Москвы или Санкт-Петербурга, распоряжаются органы государственной власти Москвы или Санкт-Петербурга, если законами Москвы или Санкт-Петербурга данное правило не предоставлено внутригородским территориям Москвы или Санкт-Петербурга;

3) это исключение, предусмотренное законодательства об автомобильных дорогах и дорожной деятельности.

Правовая база: Земельный Кодекс РФ, ФЗ «О введении в действие Земельного Кодекса»; ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Основания для *выделения* государственной собственности при разграничении государственной собственности на землю.

К государственной собственности относится:

1) земельные участки, на которых находятся здания, строения, сооружения, находящиеся в федеральной или региональной собственности;

2) земельные участки, предоставленные органам государственной власти РФ или субъектов РФ, их территориальным органам, казенным предприятиям, государственным унитарным предприятиям, а также некоммерческим организациям, созданным органами государственной власти (РФ или субъектами РФ);

3) иные земли и земельные участки, предусмотренные федеральными законами;

4) федеральная собственность возникает в отношении земельных участков, предоставленных на праве постоянного бессрочного пользования, праве безвозмездного срочного пользования, аренды

государственным академиям наук, созданным или подведомственным государственным академиям наук организациям;

5) к федеральной собственности относятся переданные в аренду Российские автомобильные дороги.

К собственности *муниципальных образований* относятся:

1) земельные участки, занятые объектами недвижимости, находящиеся в собственности муниципального образования;

2) земельные участки, переданные органам местного самоуправления, казенным предприятиям, муниципальным предприятиям, а также некоммерческим организациям, созданным органами местного самоуправления;

3) иные земли и земельные участки, предусмотренные федеральными законами или законами субъектов РФ.

В Москве и Санкт-Петербурге при разграничении государственной собственности муниципальные земли и земельные участки не выделяются.

Постановлением Правительства от 30.06.2006 № 404 утвержден перечень документов, необходимых для государственной регистрации права собственности при разграничении государственной собственности на землю (заявление; документы на здание, строение, сооружение; план на земельный участок; документ на предоставление земельных участков).

4.3 Механизм предоставления земельных участков из муниципальных земель для застройки инвестиционного проекта

Для целей, связанных со строительством, земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, предоставляются в собственность только по результатам торгов (ст. 30 ЗК РФ), а для целей жилищного строительства на открытых аукционах (ст. 30.1 ЗК РФ).

Механизм предоставления земельных участков:

1) в соответствии с территориальным планированием использования земель и потребностям развития территории органы местного самоуправления по собственной инициативе объявляют конкурсы и аукционы на право застройки не занятых земельных участков, при этом сообщается на каком праве собственности будет передаваться земельный участок;

2) конкурсы и аукционы объявляются в СМИ не менее чем за три месяца до аукциона;

3) аукцион на право застройки может быть объявлен после получения необходимых документов об отводе земельных участков для указанных целей с определением основных показателей строительства;

4) конкурс на право застройки проводится по средствам выбора предложений, оптимально отвечающих требованиям устроителей конкурса (мин стоимость, макс качество);

5) высокая стоимость с тенденцией постоянного роста и социальная значимости земельного участка, как объекта, предполагает соблюдение принципа публичности при совершении сделок. Конкурсы и аукционы проводятся на основании действующего в регионе законодательства;

6) с победителем конкурса не ранее чем через месячный срок заключается договор о предоставлении конкретного земельного участка на праве собственности, постоянного бессрочного пользования, пожизненного наследования, владения или аренды с указанием всех действующих на этом земельном участке обременений. При этом с покупателем оговаривается порядок предоставления и утверждения проектно-сметной документации, начало и окончание строительства, ориентировочная стоимость строительства, оговаривается порядок расторжения договора;

7) итоги конкурса и аукциона должны быть объявлены публично в СМИ, не позднее 7 дней после проведения конкурса.

Решение конкурсной комиссии может быть обжаловано судом в месячный срок и признано судом недействительным в случае нарушения порядка проведения конкурса, противоречащих действующему законодательству.

В случае продажи земельных участков в собственность его начальная цена не может быть ниже нормативной.

Если на аукцион заявляется один претендент, то аукцион считается не состоявшимся, а претенденту по истечении месячного срока земельный участок предоставляется на общих основаниях.

В случае необходимости сноса здания и сооружения и изъятии земельного участка под застройку органы местного самоуправления могут объявить о проведении аукциона не ранее, чем будет объявлена, утверждена и зарегистрирована в ГЗК (государственный земельный кадастр) зона отчуждения земельного участка и других видов недвижимости, в каком бы праве они не находились. Данная зона отчуждения должна быть объявлена за 1 год до изъятия.

Изъятие земельных участков, входящих в эту зону менее 1 года, производится только с согласия владельца.

Граждане и юридические лица, получившие земельные участки в собственность, вправе осуществить строительство, снос, реконструкцию объекта при соблюдении законодательства и градостроительных норм.

Право начала строительства наступает после согласия и утверждения проектно-сметной документации, получения разрешения на строительство.

Аукцион – способ продажи отдельных видов товаров в виде публичного торга, проводимого в заранее установленном месте и заранее обозначенное время, с правом предварительного осмотра товара, при этом товар на аукционах продается в единицах (лотах) тому покупателю, который предложит наивысшую цену.

Инвестиционный конкурс – форма проведения торгов при приватизации. Под *инвестиционным конкурсом* понимается приобретение физическими или юридическими лицами в собственность объектов приватизации с выполнением определенных условий. В случае продажи по инвестиционному конкурсу государственных и муниципальных предприятий от покупателя требуется проведение инвестиционных программ.

Фактическая цена на землю, как и на любой товар, складывается с учетом соотношений спроса и предложения на данном рынке. Соответственно цена зависит от тех факторов, от которых зависят спрос и предложение.

Спрос на земельные участки – те земельные участки, которые субъекты рынка хотят и могут приобрести в данный момент при данных обстоятельствах. На спрос влияют следующие факторы:

1. Экономические:

- месторасположение;
- темпы экономического роста;
- мотивация покупателей и продавцов;
- НТП;
- транспортные условия;
- уровень конкуренции;
- налоги;
- кредитные ставки.

2. Социально-географические:

- демография;
- структура населения;
- уровень занятости;
- плотность населения;
- миграция;

– политика государства.

3. Качество земель и природно-климатическая среда:

- климат;
- водный и тепловой режим;
- тип почв;
- запас питательных веществ;
- экология.

4. Правовое положение и другие условия:

- категория земли;
- функциональное назначение;
- размер и форма участка;
- степень обустроенности;
- окружение участка;
- планировка участка.

Предложение – все виды земельных участков, которые их собственники готовы продать в данный момент и при условиях, не противоречащих земельному законодательству.

Предложение зависит от:

1. Рентный доход, приносимый земельным участком. Снижение дохода при прочих неизменных условиях приводит к росту предложения.
2. Банковский процент. Его рост способствует росту предложения.
3. Издержки по переводу ЗУ из одной категории в другую.

4.4 Инвестиционный климат и его параметры

Инвестиции объективно необходимы, так как в современных условиях они выступают важнейшим средством обеспечения структурных сдвигов в экономике, реализации достижений технического прогресса и увеличения качественных показателей хозяйственной деятельности, в следствие чего определяет экономический потенциал в целом и способствует социально-экономическим преобразованиям, повышающим жизненный уровень населения.

Часто в экономической литературе инвестиционный климат и инвестиционная привлекательность трактуются как синонимы. Но первое понятие более широкое и емкое. Это базовая характеристика среды инвестирования в стране, регионе, экономическом районе, отрасли. Только лишь с учетом рейтинговой оценки инвестиционного климата инвестору целесообразно переходить к оценке инвестиционной привлекательности конкретного объекта или инвестиционного проекта.

Инвестиционный климат – это обобщенная характеристика совокупности социальных, экономических, организационных, правовых, политических, социокультурных предпосылок, предопределяющих инвестирование в региональную хозяйственную систему. Понятие «инвестиционный климат» отражает степень благоприятности ситуации, складывающейся в той или иной стране (регионе, отрасли) по отношению к инвестициям, которые могут быть направлены в страну (регион, отрасль).

Инвестиционный климат формируется под воздействием комплекса факторов, определяющих условия инвестиционной деятельности и степень риска вложения инвестиций. *Факторы* инвестиционного климата носят, как объективный характер, так и субъективный характер. Факторы объективного характера весьма многообразны.

К *объективным* факторам относятся природно-климатические условия, наличие сырьевых ресурсов и энергетических ресурсов, географическое положение, демографическая ситуация и другое. Вследствие того, что воздействие объективных факторов на инвестиционный климат изменить сложно, в таком случае при анализе серьезное внимание уделяется субъективным факторам. Они связаны с деятельностью человека.

К *субъективным* факторам относятся: экономическая стабильность; уровень соблюдения законности и правопорядка; уровень развития и доступность объектов инфраструктуры; качество налоговой системы и уровень налогового бремени; качество банковской системы и других финансовых институтов. При этом можно выделить моменты, положительно и негативно влияющие на инвестиционный климат.

К обстоятельствам, *способствующим* созданию благоприятного инвестиционного климата и повышению инвестиционной активности в стране, относятся:

- высокий потенциал внутреннего рынка;
- низкий уровень конкуренции;
- высокая норма прибыли;
- низкая стоимость ресурсов (сырьевых, трудовых, финансовых);
- стабильная налоговая система;
- эффективная поддержка государства.

К факторам, *препятствующим* развитию инвестиционных процессов и тем самым ухудшающим инвестиционный климат в стране, относятся:

- политическая нестабильность;

- социальная напряженность (забастовки, войны мафиозных структур, этнические и религиозные распри и т. д.);
- высокие ставки рефинансирования;
- высокий уровень инфляции;
- высокий уровень внешнего и внутреннего долга;
- дефицит бюджета;
- неразвитость законодательства, в том числе неисполнение законов, регулирующих инвестиционную сферу;
- пассивное сальдо платежного баланса;
- высокие транзакционные издержки.

Следовательно, инвестиционный климат можно рассматривать в разрезе совокупности политических, социально-экономических, организационно-правовых, финансовых, и географических факторов, привлекающих или отталкивающих потенциальных инвесторов.

Инвестиционный климат относится к наиболее важным *параметрам*, которые обуславливают принятие решений о вложении средств (инвестиций). К основным составляющим относятся два основных функционально взаимосвязанных элемента: инвестиционная активность; инвестиционная привлекательность.

Соотношение данных элементов и дает возможность принимать объективные решения о возможности ведения эффективной инвестиционной деятельности.

Инвестиционная активность – это фактическая реализация инвестиционного потенциала, учитывая уровень сопутствующих инвестиционных рисков. Она отражает динамику привлечения инвестиций, их структуру, а также соотносит некоторые макроэкономические показатели, которые описывают и характеризуют степень изменчивости инвестиционной деятельности.

Под *инвестиционной привлекательностью* понимают наличие таких условий инвестирования, которые оказывают большое влияние на предпочтения инвестора в выборе того или иного объекта инвестирования.

Объектом инвестирования может выступать отдельный проект, предприятие в целом, корпорация, город, регион, страна. Можно сделать вывод, что на развитие инвестиционного климата оказывают большое влияние различные факторы: природно-климатические условия, состояние окружающей среды, географическое положение, научный потенциал, экономическое положение, законодательная и нормативная база, фактор риска, трудовые ресурсы, социальная инфраструктура. Оценивая инвестиционную привлекательность,

следует принимать во внимание очевидный факт определенных противоречий, характеризующих как саму систему факторов и показателей инвестиционного климата региона, так и эту систему в отношении к иным целям и приоритетам социально-экономического развития.

Параметры инвестиционного климата определяются четырьмя группами факторов инвестиционной *привлекательности территории*:

- 1) экономико-географическое положение (ЭГП);
- 2) экономическая база и условия производства;
- 3) инвестиционная политика местных властей;
- 4) качество городской среды.

В свою очередь, перечисленные факторы формируют инвестиционный потенциал, а также инвестиционные риски. Инвестиционный потенциал учитывает основные макроэкономические характеристики, такие как: насыщенность территории факторами производства, потребительский спрос и т. п.

Различаются следующие составляющие инвестиционного потенциала:

- ресурсно-сырьевая – обеспеченность природными ресурсами;
- трудовая – численность трудовых ресурсов, их квалификация, образовательный уровень, уровень оплаты труда;
- производственная – совокупный результат хозяйственной деятельности населения, его экономические успехи;
- инновационная – уровень развития науки и внедрения новых достижений науки и техники в городе;
- институциональная – уровень развития институтов рыночной экономики – финансовых, административных;
- финансовая – объем муниципальной налоговой базы, степень сбалансированности городского бюджета, прибыльность местных предприятий;
- потребительская – совокупная потребительская способность населения;
- инфраструктурная – экономико-географическое положение города, его инфраструктурная обеспеченность.

В состав инвестиционных рисков входят следующие риски:

- экономический – тенденции в экономическом развитии города;
- финансовый – степень сбалансированности местного бюджета, кредитоспособность и платежеспособность администрации;
- политический – политические симпатии местного населения, авторитет местной власти;
- социальный – уровень социальной напряженности;

– экологический – уровень загрязнения окружающей среды, радиации;

– криминальный – уровень преступности в муниципальном образовании;

– законодательный – местная нормативно-правовая среда, юридические условия инвестирования, их прозрачность, четкие правила игры.

Разные составляющие инвестиционного потенциала и инвестиционных рисков обладают различным весом в глазах потенциальных инвесторов. Так, в общем случае наибольший вес имеют трудовой и потребительский потенциал, а среди рисков – законодательные и политические. Однако это усредненная картина – для разных территорий с точки зрения разных инвесторов ранжирование видов потенциалов и рисков может различаться.

Контрольные вопросы

1. Обозначьте понятие и объекты права государственной и муниципальной собственности на землю.

2. Какие земельные участки, согласно ст. 18 ЗК РФ, находятся в собственности субъектов РФ?

3. Перечислите земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, согласно ст. 19 ЗК РФ.

4. Назовите земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, которые предоставляются в собственность только по результатам торгов (ст. 30 ЗК РФ).

5. Рассмотрите основания отнесения городских земель к объектам государственной и муниципальной собственности.

6. Изучите механизм предоставления земельных участков из муниципальных земель для застройки инвестиционного проекта.

7. Приведите пример земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, которые предоставляются в собственность только на открытых аукционах (ст. 30.1 ЗК РФ).

8. Раскройте сущность процедур решения и изъятия конкурсной согласно действующему законодательству.

9. Раскройте сущность понятия «инвестиционный климат» и перечислите факторы, которые его формируют.

10. Проанализируйте инвестиционную привлекательность территории.

ГЛАВА 5. ПРЕДПРИЯТИЯ КАК ОБЪЕКТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

5.1 Понятие государственного и муниципального предприятия как имущественного комплекса

Определение предприятия как объекта гражданского оборота дано в Гражданском кодексе РФ:

«Предприятием как объектом прав признается имущественный комплекс, используемый для осуществления предпринимательской деятельности.

Предприятие в целом как *имущественный комплекс* признается недвижимостью» (ст. 132 ГК РФ).

Из содержания ст. 132 ГК РФ вытекают присущие предприятию специфические свойства, которые *характеризуют* его как имущественный комплекс. К ним относятся:

- 1) предприятие – это имущество, используемое для осуществления предпринимательской деятельности;
- 2) предприятие – это имущество, обособленное от других имуществ, в том числе принадлежащих предпринимателю;
- 3) предприятие – это единый имущественный комплекс, представляющий собой не просто совокупность разрозненных предметов, а одно непотребляемое, совокупное имущество;
- 4) предприятие – это недвижимое имущество.

Предприятие – прежде всего имущественный комплекс, в состав которого входят наряду с недвижимостью (прежде всего земельными участками и их частями, зданиями, сооружениями) и движимостью (оборудование, инвентарь, сырье, готовая продукция) входят обязательственные права требования и пользования, долги (обязанности), а также некоторые исключительные права – на обозначения, индивидуализирующие предприятие, его продукцию, работы и услуги (фирменное наименование, товарные знаки, знаки обслуживания), другие исключительные права.

В качестве объекта права – недвижимого имущества предприятие может принадлежать любым субъектам – участникам предпринимательской деятельности. Не исключена возможность принадлежности одному субъекту нескольких предприятий – имущественных комплексов, в частности, предназначенных для изготовления разных видов продукции или для иных видов предпринимательской деятельности.

Использование предприятия как имущественного комплекса ограничено его целевым назначением. Для того чтобы предприятие как объект прав признавалось имущественным комплексом, оно должно, согласно п. 1 ст. 132 ГК РФ, использоваться для осуществления предпринимательской деятельности.

Собственником предприятия как имущественного комплекса может быть гражданин, осуществляющий предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и имеющий статус индивидуального предпринимателя, приобретенный в установленном законом порядке.

Предприятие может также принадлежать и другим лицам, не являющимся индивидуальными предпринимателями, но при этом собственник должен по гражданско-правовой сделке передать право пользования (владения) предприятием иному лицу, имеющему право осуществлять предпринимательскую деятельность. Таким субъектом может быть физическое лицо (индивидуальный предприниматель) либо юридическое лицо (коммерческая организация).

Принадлежность предприятия юридическим лицам исключает возможность перехода предприятия по наследству.

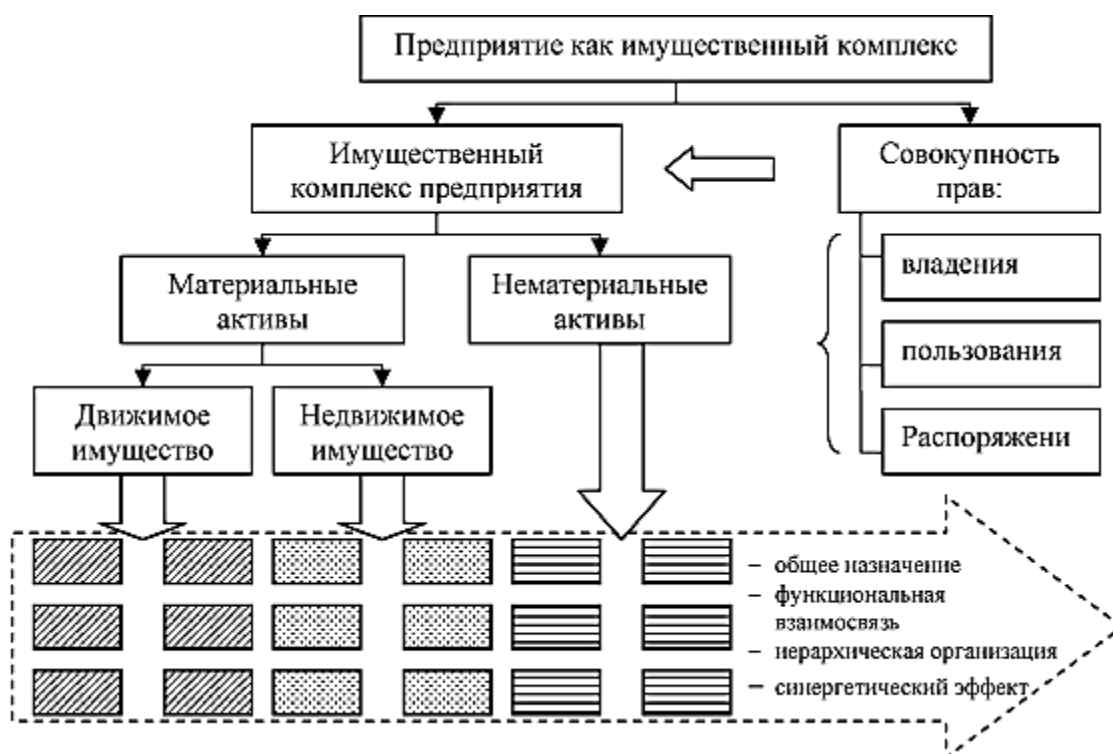


Рисунок 1 – Предприятие как имущественный комплекс

Предприятие как имущественный комплекс является сложной вещью. Данная классификация предприятия как сложной вещи

предполагает, что действие сделки, предметом которой является предприятие, распространяется на все его составные части. Данная норма права является диспозитивной, а потому договором сторон может быть предусмотрено иное: исключение некоторых вещей, обычно входящих в состав «сложной вещи».

Иначе говоря, в обороте вещей, в частности имущественных комплексов, объектом права может выступать не только предприятие в целом, но и его часть. При этом существенным условием совершаемой сделки служит перечень имущества, входящего в эту часть. Также под понятие «предприятие» как имущественного комплекса попадает даже такая часть, как, например, отдельный цех. Но не просто как объект недвижимости, а с его оборудованием, персоналом, источниками сырья, комплектующих и т. д., т. е. по сути являющегося частью действующего предприятия (или иначе говоря частью на «на ходу»).

Предприятие как единый имущественный комплекс создается на базе вновь образованных коммерческих организаций с использованием взносов их учредителей и участников, а также доходов от последующей производственной деятельности.

В результате приватизации имущественный комплекс переходит в собственность хозяйственного товарищества, общества или индивидуальных предпринимателей. Приватизации подлежат и части предприятия. Продажа приватизируемого предприятия осуществляется путем заключения договора купли-продажи, в котором четко определяются права и обязанности продавца и покупателя, порядок оплаты, закреплены иные условия. Право собственности на передаваемое имущество переходит к покупателю в момент регистрации договора.

При всех способах приватизации предприятий от лица собственника имущества – государства выступает соответствующий государственный орган или орган местного самоуправления. Такими органами являются комитеты по управлению имуществом и фонды имущества.

5.2 Состав и образование предприятия как единого имущественного комплекса

В российском гражданском законодательстве и доктрине понятие предприятия используется в двух значениях – в значении субъекта права и объекта прав.

Предприятие как *субъект права* представляет собой лицо, осуществляющее предпринимательскую деятельность с

использованием специально предназначенного для осуществления такой деятельности имущественного комплекса.

С другой стороны, предприятием называют также непосредственно *имущественный комплекс*, используемый в предпринимательской деятельности. Данный дуализм понятия предприятия негативно отражается на законодательстве. Так, например, в Указе Президента РФ от 02.06.1994 № 1114 «О продаже государственных предприятий – должников» речь шла о продаже имущества несостоятельных государственных предприятий, т. е. о продаже объектов прав – имущественных комплексов предприятий. Однако объект права не может выступать должником. А предприятие как субъект права в свою очередь не может выступать предметом купли-продажи. Отсюда использование словосочетания продажа предприятий-должников, возникшего в связи со смешением понятий предприятия как субъекта и как объекта, является некорректным.

В состав *предприятия как имущественного комплекса* входят все виды имущества, предназначенные для его деятельности, включая земельные участки, здания, сооружения, оборудование, инвентарь, сырье, продукция, права требования, долги, а также права на обозначения, индивидуализирующие предприятие, его продукцию, работы и услуги (коммерческое обозначение, товарные знаки, знаки обслуживания), и другие исключительные права, если иное не предусмотрено законом или договором.

На основании законодательного определения предприятия можно выделить следующие его признаки и свойства.

- предприятие как объект прав является имущественным комплексом;
- предприятие как имущественный комплекс образуют неоднородные объекты с различным правовым режимом (вещи, имущественные и исключительные права, долги);
- предприятие признается недвижимостью;
- имущество, входящее в данный комплекс, предназначено для осуществления предпринимательской деятельности;
- для признания имущественного комплекса предприятием оно должно реально использоваться.

Предприятие является единым имущественным комплексом с особым целевым назначением, связанным с производством конкретного вида продукции, выполнения работ или оказания услуг (по законодательному определению: с осуществлением определенной предпринимательской деятельности). Отсюда в состав предприятия

должно входить все имущество, непосредственно связанное с осуществлением соответствующей хозяйственной деятельности.

Имущество, включаемое в состав предприятия, можно классифицировать следующим образом:

Материальные объекты:

- 1) вещи (движимое и недвижимое имущество);
- 2) имущественные права и обязанности.

Нематериальные объекты:

- 1) средства индивидуализации и иные исключительные права;
- 2) информация;
- 3) деловая репутация.

5.3 Правовое положение унитарных муниципальных предприятий

Унитарное предприятие является особым видом юридических лиц. Оно не относится к хозяйственным обществам и товариществам, хотя и представляет собой коммерческую организацию.

Согласно ст. 113 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее ГК РФ), унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество.

Имущество унитарного предприятия является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками предприятия. Имущество унитарного предприятия принадлежит на праве собственности муниципальному образованию.

От имени муниципального образования права собственника имущества унитарного предприятия осуществляют органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

Согласно ст. 17 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления вправе создавать муниципальные предприятия.

Правовое положение муниципальных унитарных предприятий определяется ГК РФ и Федеральным законом от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (далее Закон об унитарных предприятиях).

В форме унитарных предприятий могут быть созданы только государственные или муниципальные предприятия.

Унитарное предприятие может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

В соответствии со ст. 3 Закона об унитарных предприятиях унитарное предприятие может иметь гражданские права, соответствующие предмету и целям его деятельности, предусмотренным в уставе этого унитарного предприятия, и нести связанные с этой деятельностью обязанности. Статьей 9 Закона об унитарных предприятиях установлено императивное правило, согласно которому в уставе унитарного предприятия должен быть закреплён перечень видов деятельности, которыми предприятие планирует заниматься.

Таким образом, унитарные предприятия не вправе осуществлять виды деятельности, не предусмотренные уставом, т.е. налицо специальная правоспособность.

Муниципальное предприятие до момента завершения формирования собственником его имущества уставного фонда не вправе совершать сделки, не связанные с учреждением муниципального предприятия.

Отдельные виды деятельности, перечень которых определяется Федеральным законом от 08.08.2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», унитарное предприятие может осуществлять только на основании лицензии.

Унитарное предприятие:

- создается без ограничения срока, если иное не установлено его уставом;

- должно иметь самостоятельный баланс;

- должно иметь полное фирменное наименование и вправе иметь сокращенное фирменное наименование на русском языке. Унитарное предприятие вправе иметь также полное и (или) сокращенное фирменное наименование на языках народов Российской Федерации и (или) иностранном языке;

- вправе в установленном порядке открывать банковские счета на территории Российской Федерации и за ее пределами;

- должно иметь круглую печать, содержащую его полное фирменное наименование на русском языке и указание на место нахождения унитарного предприятия. Печать унитарного предприятия может содержать также его фирменное наименование на языках народов Российской Федерации и (или) иностранном языке;

- вправе иметь штампы и бланки со своим фирменным наименованием, собственную эмблему, а также зарегистрированный в

установленном порядке товарный знак и другие средства индивидуализации.

Согласно п. 4 ст. 2 Закона об унитарных предприятиях, не допускается создание унитарных предприятий на основе объединения имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или муниципальных образований.

Исходя из того, что унитарное предприятие не является собственником имущества, оно не вправе создавать в качестве юридического лица другое унитарное предприятие путем передачи ему части своего имущества (дочернее предприятие).

Унитарное предприятие по согласованию с собственником его имущества может создавать филиалы и открывать представительства.

Филиалом унитарного предприятия является его *обособленное подразделение*, расположенное вне места нахождения унитарного предприятия и осуществляющее все его функции или их часть, в том числе функции представительства.

Представительством унитарного предприятия является его обособленное подразделение, расположенное вне места нахождения унитарного предприятия, представляющее интересы унитарного предприятия и осуществляющее их защиту.

В зависимости от объема прав на принадлежащее унитарному предприятию имущество, законодательно выделено два вида предприятий: муниципальное унитарное предприятие, основанное на праве хозяйственного ведения и муниципальное унитарное предприятие, основанное на праве оперативного управления (казенное предприятие).

Контрольные вопросы

1. Раскройте сущность понятия государственного и муниципального предприятия как имущественного комплекса.

2. Назовите состав предприятия как единого имущественного комплекса.

3. Обоснуйте правовое положение унитарных муниципальных предприятий.

4. Дайте определение предприятию как объекту гражданского оборота, которое дано в Гражданском кодексе РФ.

5. Покажите на примере недвижимое имущество предприятия, которое может принадлежать любым субъектам - участникам предпринимательской деятельности.

6. Назовите предприятие как субъект права, которое представляет собой лицо, осуществляющее предпринимательскую деятельность с

использованием специально предназначенного для осуществления такой деятельности имущественного комплекса.

ГЛАВА 6. ПРИВАТИЗАЦИЯ ОБЪЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

6.1 Понятие приватизации

Приватизация – отчуждение (переход) недвижимого имущества из государственной или муниципальной собственности в частную собственность граждан или определенных юридических лиц в порядке, установленном специальным законодательством, а также переход в указанном порядке к названным лицам принадлежащих публично-правовым образованиям акций открытых акционерных обществ (удостоверенных ими прав).

Следует иметь в виду, что заключаемые в ходе приватизации сделки по приобретению в частную собственность приватизируемого имущества являются гражданско-правовыми договорами (чаще всего – договорами купли-продажи), а потому подпадают под действие общих норм гражданского права, хотя их содержание, а также порядок заключения и исполнения в изъятие из принципа свободы договоров во многом определены законом императивно. Решение же о приватизации конкретного объекта (недвижимости) следует рассматривать как одну из форм осуществления публичным собственником своего правомочия по распоряжению принадлежащим ему имуществом.

В качестве продавца (отчуждателя) приватизируемого имущества должен выступать публичный собственник. Согласно действующему Федеральному закону от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» функциями по приватизации по общему правилу обладает уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, а по специальному поручению правительства продажу приватизируемого федерального имущества могут осуществлять специализированные государственные учреждения (п. 1 ст. 6). Аналогичным образом организуется приватизация государственного и муниципального имущества.

В роли покупателей (приобретателей) приватизируемого имущества согласно п. 1 ст. 5 Закона о приватизации могут выступать любые физические и юридические лица, за исключением юридических лиц, в уставном капитале которых доля публичной собственности превышает 25 %, а также унитарных предприятий и публичных учреждений – несобственников. Очевидно также, что в этой роли не могут выступать другие публично-правовые образования.

В качестве *объектов* приватизации могут выступать принадлежащие публично-правовым образованиям на праве собственности:

- имущественные комплексы унитарных предприятий, причем совместно с занимаемыми ими земельными участками (ст. 11, п. 2 ст. 28 Закона о приватизации);

- отдельные здания, строения, сооружения, а также объекты, строительство которых не завершено, совместно с занимаемыми ими земельными участками (п. 1 ст. 28 Закона о приватизации);

- акции открытых акционерных обществ (ст. 19, 22, 26 ЗК);

- объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) (ст. 29 Закона о приватизации);

- земельные участки (ст. 28, 30, 34, 36 ЗК);

- жилые помещения (ст. 2 и 11 Закона о приватизации жилья).

Таким образом, речь идет главным образом об отчуждении находящегося в публичной собственности недвижимого имущества. Движимое имущество переходит из публичной в частную собственность в результате обычных сделок купли-продажи (например, поставки продукции государственных и муниципальных унитарных предприятий) или иных действий по его отчуждению, а не в порядке приватизации.

Приватизация государственного и муниципального имущества осуществляется исключительно предусмотренными в законе *способами*. К их числу в соответствии со ст. 13 Закона о приватизации относятся:

- преобразование унитарного предприятия в открытое акционерное общество;

- преобразование унитарного предприятия в общество с ограниченной ответственностью;

- продажа государственного или муниципального имущества на аукционе;

- продажа акций открытых акционерных обществ на специализированном аукционе;

- продажа государственного или муниципального имущества на конкурсе;

- продажа за пределами территории Российской Федерации находящихся в государственной собственности акций открытых акционерных обществ;

- продажа акций открытых акционерных обществ через организатора торговли;

- продажа государственного или муниципального имущества посредством публичного предложения;

- продажа государственного или муниципального имущества без объявления цены;
- внесение государственного или муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы открытых акционерных обществ;
- продажа акций открытых акционерных обществ по результатам доверительного управления.

При приватизации, осуществляемой путем *преобразования* унитарных предприятий в открытые акционерные общества, последние становятся правопреемниками первых в соответствии с передаточным актом (п. 1 ст. 37 Закона о приватизации). При этом, однако, применяются общие нормы ГК о гарантиях прав кредиторов при реорганизации (ст. 60 ГК). Вместе с тем Российская Федерация и ее субъекты вправе установить специальное право на участие в управлении акционерными обществами, созданными на базе приватизированных предприятий, имеющих особо важное народнохозяйственное значение («золотая акция»). Оно заключается в возможностях применения «права вето» (запрета) при принятии некоторых важнейших решений общим собранием общества, а также внесения предложений в повестку дня годового собрания акционеров и требования созыва внеочередного общего собрания, несмотря на наличие у публично-правового образования лишь 25 % и менее акций (и соответственно – голосов) такого общества.

Продажа приватизируемого имущества на аукционах и конкурсах различается тем, что на аукционе такое имущество продается покупателю, предложившему в ходе торгов наиболее высокую цену, тогда как конкурс («тендер») предполагает не только предложение наиболее высокой цены, но и выполнение покупателем определенных условий (сохранение определенного числа рабочих мест, сохранение профиля работы приватизированного предприятия и т. д.).

Внесение государственного и муниципального имущества в уставные капиталы открытых акционерных обществ в оплату приобретаемых акций (ст. 25 Закона о приватизации) предполагает приобретение публично-правовым образованием их пакета в размере не менее чем 25 % плюс одна акция. Государственное имущество (помимо денежных средств) может быть также внесено в уставные капиталы государственных корпораций, юридически являющихся частными собственниками своего имущества. Однако в этом случае используются правила специальных законов о создании таких корпораций и не применяются нормы Закона о приватизации.

Приватизация жилых помещений и земельных участков производится в соответствии со специальными нормами жилищного и земельного законодательства.

6.2 Цель приватизации государственной и муниципальной собственности

Приватизационный процесс – сложное и многогранное явление. В рамках данного процесса имеет место реорганизация государственного или муниципального предприятия путем его преобразования (ст. 58 ГК), т. е. смены организационно-правовой формы. В связи с этим не убедительно звучит положение о том, что преобразование юридических лиц возможно в рамках одной формы собственности. Названная статья Гражданского кодекса не дает основания для такого утверждения. Напротив, при приватизации предприятия замена организационно-правовой формы происходит одновременно с изменением формы собственности.

Реорганизация предприятия (юридического лица) – самостоятельная стадия процесса приватизации, а потому она (реорганизация) осуществляется по собственным правилам. Покупатель государственного и муниципального предприятия становится универсальным правопреемником его имущественных и неимущественных прав и обязанностей в соответствии с условиями заключенного договора и законодательством. Однако в договоре купли-продажи между продавцом и покупателем могут быть предусмотрены специальные условия, делающие правопреемство не полным, а частичным.

Приватизацию в узком (строгом) смысле слова надо отличать от разгосударствления и коммерциализации. Разгосударствление можно коротко охарактеризовать как ослабление монополии государства в сфере управления экономикой путем преобразования государственных предприятий в иные организационно-правовые формы. В отличие от приватизации при разгосударствлении государственная собственность не превращается в частную. В свою очередь, коммерциализация представляет собой реорганизацию государственных и муниципальных предприятий путем выделения из их состава структурных единиц с предоставлением им права юридического лица без изменения форм собственности.

Приватизация преследует несколько основных целей, которые указываются в государственной программе приватизации. В настоящее время действует Государственная программа приватизации, утвержденная Указом Президента РФ 1993 г. № 2284 (в ред. от 16.08.2004 № 1084).

К числу таких *целей* относятся:

- повышение эффективности российской экономики в целом и деятельности отдельных предприятий на основе структурной перестройки экономики;
- формирование широкого слоя частных собственников как экономической основы рыночных отношений;
- вовлечение в процесс приватизации населения путем продажи приватизируемого государственного и муниципального имущества за приватизационные чеки на специализированных чековых аукционах до 1 июля 1994 г. и за деньги после 1 июля 1994 г.;
- завершение в основном приватизации крупных и средних предприятий промышленности и строительства, а также объектов «малой приватизации»;
- привлечение в производство инвестиций, включая иностранные;
- содействие в реализации мероприятий по социальной защите населения, в том числе защите прав частных собственников (акционеров).

В процессе приватизации некоторые цели меняются с учетом политической, экономической ситуации в стране, других факторов.

Так, на первом этапе приватизации была достигнута главная ее *цель* – перераспределение государственной и муниципальной собственности между участниками приватизации (государством, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, физическими и юридическими лицами).

Итак, приватизация государственного и муниципального имущества представляет собой один из способов распределения (перераспределения) материальных и нематериальных благ в форме возмездного отчуждения имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований, в собственность физических и (или) юридических лиц для достижения основных целей, которые указываются в Государственной программе приватизации.

6.3 Способы приватизации, предусмотренные ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»

Основные способы приватизации раскрыты в ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (СЗ РФ, 2002, № 4, ст. 251).

Под *приватизацией* государственного и муниципального имущества понимается возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, в собственность физических и (или) юридических лиц.

В статье 13 вышеназванного закона раскрыты способы приватизации государственного и муниципального имущества.

1. Используются следующие способы приватизации государственного и муниципального имущества:

1) преобразование унитарного предприятия в открытое акционерное общество;

2) продажа государственного или муниципального имущества на аукционе;

3) продажа акций открытых акционерных обществ на специализированном аукционе;

4) продажа государственного или муниципального имущества на конкурсе;

5) продажа за пределами территории Российской Федерации находящихся в государственной собственности акций открытых акционерных обществ;

6) продажа акций открытых акционерных обществ через организатора торговли на рынке ценных бумаг;

7) продажа государственного или муниципального имущества посредством публичного предложения;

8) продажа государственного или муниципального имущества без объявления цены;

9) внесение государственного или муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы открытых акционерных обществ;

10) продажа акций открытых акционерных обществ по результатам доверительного управления.

2. Приватизация имущественного комплекса унитарного предприятия в случае, если размер уставного капитала, определенный в соответствии со ст. 11 настоящего Федерального закона, превышает минимальный размер уставного капитала открытого акционерного общества, установленный законодательством Российской Федерации, может осуществляться только путем преобразования унитарного предприятия в открытое акционерное общество.

В иных случаях приватизация имущественного комплекса унитарного предприятия осуществляется другими предусмотренными настоящим Федеральным законом способами.

3. Утратил силу.

4. Утратил силу.

5. Приватизация государственного и муниципального имущества осуществляется только способами, предусмотренными настоящим Федеральным законом.

Статья 14. Решение об условиях приватизации государственного и муниципального имущества:

1. Решение об условиях приватизации федерального имущества принимается в соответствии с прогнозным планом (программой) приватизации федерального имущества.

В п. 2 ст. 14 Федерального закона от 31.05.2010 № 106-ФЗ внесены изменения, вступающие в силу по истечении 10 дней после дня официального опубликования названного Федерального закона

2. В решении об условиях приватизации федерального имущества должны содержаться следующие сведения:

- наименование имущества и иные позволяющие его индивидуализировать данные (характеристика имущества);
- способ приватизации имущества;
- начальная цена имущества, если иное не предусмотрено решением Правительства Российской Федерации, принятым в соответствии с абз. 16 п. 1 ст. 6 настоящего Федерального закона;
- срок рассрочки платежа (в случае ее предоставления);
- иные необходимые для приватизации имущества сведения.

В случае приватизации имущественного комплекса унитарного предприятия решением об условиях приватизации федерального имущества также утверждается:

- состав подлежащего приватизации имущественного комплекса унитарного предприятия, определенный в соответствии со ст. 11 настоящего Федерального закона;
- перечень объектов (в том числе исключительных прав), не подлежащих приватизации в составе имущественного комплекса унитарного предприятия.

3. Со дня утверждения прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и до момента перехода права собственности на приватизируемое имущество к покупателю имущественного комплекса унитарного предприятия или момента государственной регистрации созданного открытого акционерного общества унитарное предприятие не вправе без согласия собственника:

- сокращать численность работников указанного унитарного предприятия;

– совершать сделки (несколько взаимосвязанных сделок), цена которых превышает 5 % балансовой стоимости активов указанного унитарного предприятия на дату утверждения его последнего балансового отчета или более чем в пятьдесят тысяч раз превышает установленный федеральным законом минимальный размер оплаты труда, а также сделки (несколько взаимосвязанных сделок), связанные с возможностью отчуждения прямо или косвенно имущества, стоимость которого превышает 5 % балансовой стоимости активов указанного унитарного предприятия на дату утверждения его последнего балансового отчета или более чем в пятьдесят тысяч раз превышает установленный федеральным законом минимальный размер оплаты труда;

– получать кредиты;
– осуществлять выпуск ценных бумаг;
– выступать учредителем хозяйственных товариществ или обществ, а также приобретать и отчуждать акции (доли) в уставном (складочном) капитале хозяйственных товариществ или обществ.

4. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления самостоятельно определяют порядок принятия решений об условиях приватизации соответственно государственного и муниципального имущества.

Статья 15 Федерального закона от 31.05.2010 № 106-ФЗ изложена в новой редакции, вступающей в силу по истечении 10 дней после дня официального опубликования названного Федерального закона

В п. 2 ст. 15 Федерального закона от 23.07.2008. № 160-ФЗ внесены изменения, вступающие в силу с 1 января 2009 г.

Контрольные вопросы

1. Раскройте сущность понятия приватизации.
2. Изложите цель приватизации государственной и муниципальной собственности.
3. Перечислите способы приватизации, предусмотренные ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» СЗ РФ, 2002, № 4, ст. 251.
4. Охарактеризуйте сделки по приобретению в частную собственность приватизируемого имущества.
5. Покажите на примере что может выступать в качестве объектов приватизации.
6. Обоснуйте понятие «приватизационный процесс»

7. Обоснуйте преобразование (ст. 58 ГК), т. е. смену организационно-правовой формы.

8. Изложите сущность реорганизации предприятия (юридического лица).

ГЛАВА 7. АРЕНДА ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

7.1 Формирование арендных отношений в России

Существенное изменение правовой системы РФ повлекло изменение целого ряда законодательных и правовых документов, к числу которых и относится аренда. *Арендные отношения* регламентируются гл. 34 «Аренда» Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ). В договоре аренды участвуют две стороны:

- арендодатель (наймодатель) – собственник имущества, а также иные лица, уполномоченные законом или собственником сдавать имущество в аренду на возмездной основе, за плату;
- арендатор (наниматель) – получатель имущества, который использует его в своих целях в соответствии с назначением имущества или условием, оговоренным в договоре.

Прежде чем сдать здание, помещение в аренду, предприятие должно оформить *согласие* соответствующего органа Госкомимущества РФ на сдачу помещений в субаренду. Если помещение сдается в субаренду организацией, не являющейся собственником имущества, то такой договор может быть признан недействительным, а сумма полученной арендной платы изъята в бюджет. В договоре аренды необходимо сделать ссылку на наличие указанного свидетельства.

Полномочия арендодателя на госимущество возлагаются на Госкомимущество РФ. Организации имеют право сдавать полученное от государства имущество в аренду по согласованию с соответствующим территориальным комитетом по управлению имуществом, получившим такие полномочия от Госкомимущества РФ.

Правом сдавать имущество в аренду обладают субъекты права хозяйственного ведения – государственные и муниципальные предприятия, но только с согласия собственника.

Казенные предприятия могут выступать в качестве арендодателя принадлежащего им на праве оперативного управления имущества только с согласия собственника.

Учреждение ни при каких обстоятельствах не вправе сдавать в аренду закрепленное за ним имущество на праве оперативного управления, а также имущество, выделенное ему собственником по смете.

В то же время если учреждению в соответствии с учредительными документами предоставлено право осуществлять предпринимательскую деятельность, то имущество, приобретенное за счет этих доходов, может быть объектом арендных отношений.

Основным документом, регламентирующим отношения сторон, является договор аренды. Граждане и юридические лица свободны в заключении договора, поэтому он заключается на началах добровольности и полного равноправия сторон. Понятие договора аренды излагается в ст. 606 ГК РФ.

Условия договора определяются по усмотрению сторон, и в договоре аренды, в частности предусматриваются:

- состав и стоимость передаваемого в аренду имущества, его точное описание;
- сроки действия договора аренды;
- распределение обязанностей сторон по полному восстановлению и ремонту арендованного имущества;
- права и обязанности арендатора в отношении арендованного имущества;
- размеры и порядок внесения арендной платы;
- возможности и условия выкупа арендованного имущества;
- обязанность арендодателя предоставить имущество в соответствии с договором (инструкции по эксплуатации, технический паспорт, укомплектованность и т. п.);
- возвращение имущества после аренды (могут быть оговорены и другие условия).

В обязательном порядке в договоре оговариваются обстоятельства, которые стороны считают бесспорными и очевидными. Их нарушение ведет к прекращению действия договора и имущественному расчету.

В случаях, когда условие договора предусмотрено нормой, которая применяется постольку, поскольку соглашением сторон не установлено иное (диспозитивная норма), стороны могут своим соглашением исключить ее применение либо установить условие, отличное от предусмотренного в ней. При отсутствии такого соглашения условие договора определяется диспозитивной нормой.

Договор должен соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законом и иными правовыми актами (императивными нормами), действующими в момент его заключения.

Под договором аренды (имущественного найма) понимается гражданско-правовой договор, по которому одна сторона – арендодатель (наймодатель) обязуется предоставить другой стороне – арендатору (нанимателю) за плату определенное имущество во временное владение и пользование или во временное пользование.

Из определения договора аренды следует, что этот договор является:

– возмездным, т. е. передача арендованного имущества может осуществляться только за плату;

– реальным, т. е. договор считается заключенным с момента передачи арендатору имущества, являющегося предметом аренды;

– срочным, т. е. имущество передается арендатору во временное (на определенный срок) владение и/или пользование. Следует отметить, что срочность является не обязательной характеристикой договора аренды, поскольку ГК РФ допускает возможность заключения договоров аренды без указания в них срока действия, т. е. бессрочные договоры.

Договор вступает в силу и становится обязательным для сторон с момента его заключения. Вместе с тем стороны вправе установить, что условия заключенного ими договора применяются к их отношениям, возникшим до заключения договора. Окончание срока действия договора не освобождает стороны от ответственности за его нарушение.

В аренду могут быть переданы земельные участки и другие обособленные природные объекты, предприятия и другие имущественные комплексы, здания, сооружения, оборудование, транспортные средства и другие вещи, которые не теряют своих натуральных свойств в процессе их использования (непотребляемые вещи). Право сдачи имущества в аренду принадлежит его собственнику либо лицу, уполномоченному собственником (ст. 608 ГК РФ).

В соответствии с ГК России могут иметь место различные виды арендных отношений (рисунок 2).

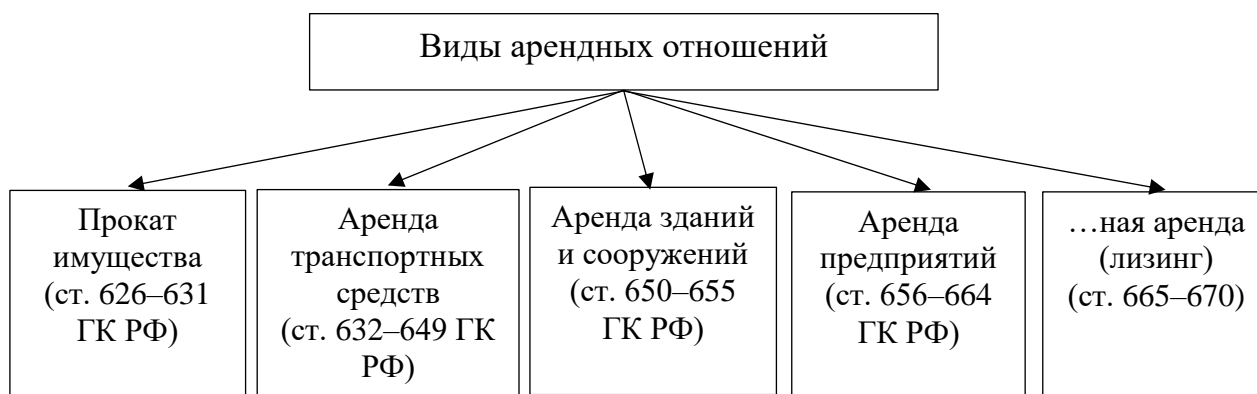


Рисунок 2 – Прокат имущества

Сдача имущества в аренду по договору *проката* может осуществляться в качестве постоянной предпринимательской деятельности и использоваться для потребительских целей. Имущество сдается в прокат во временное владение и пользование.

Договор проката заключается в письменной форме на срок до одного года. Арендатор вправе отказаться от договора в любое время, письменно предупредив об этом арендодателя не менее чем за десять дней.

Арендная плата по договору проката устанавливается в виде определенных в твердой сумме платежей, которые вносятся периодически или единовременно.

Капитальный и текущий ремонт имущества, сдаваемого в аренду по договору проката, осуществляется арендодателем.

При сдаче имущества в прокат не допускается:

- сдача в субаренду имущества, предоставленного арендатору по договору проката;
- передача арендатором своих прав и обязанностей другому лицу;
- предоставление арендованного имущества в безвозмездное пользование;
- залог арендных прав и внесение их в качестве имущественного вклада или паевого взноса в установленный капитал других юридических лиц.

При сдаче имущества в прокат арендодатель обязан в присутствии арендатора проверить исправность сдаваемого в аренду имущества, а также ознакомить арендатора с правилами эксплуатации имущества либо выдать ему письменные инструкции о пользовании этим имуществом. При обнаружении недостатков сданного в аренду имущества, полностью или частично препятствующих пользованию им, арендодатель обязан в 10-дневный срок со дня заявления арендатора о недостатках безвозмездно устранить недостатки на месте либо произвести замену данного имущества аналогичным, находящимся в надлежащем состоянии. В договоре проката может быть установлен более короткий срок для устранения неисправности прокатного имущества.

Несоблюдение формы договора аренды предприятия влечет его недействительность.

Арендатор предприятия обязан в течение всего срока действия договора поддерживать предприятие в надлежащем техническом состоянии, в том числе осуществлять его текущий и капитальный ремонт.

7.2 Объекты аренды имущества всех форм и видов собственности

Объектом аренды выступает имущество, а именно непотребляемые вещи. Имущественные права не могут быть объектом аренды (ст. 607 ГК РФ).

К *непотребляемым* относятся вещи, которые не теряют своих натуральных свойств в процессе их использования. В связи с этим объектом аренды не могут быть денежные средства. Данное требование к объектам аренды обусловлено тем обстоятельством, что по истечении срока аренды арендуемая вещь должна быть возвращена арендодателю.

Непотребляемые вещи, в свою очередь, могут быть разделены на движимые и недвижимые (ст. 130 ГК РФ). К *недвижимым вещам* относятся объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно (земельные участки, здания, сооружения). Кроме того, к недвижимым вещам относятся подлежащие государственной регистрации воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания, космические объекты, а также иные объекты, отнесенные к недвижимости законом. Все остальные вещи являются *движимыми*.

Таким образом, *объектами* аренды могут выступать:

- земельные участки;
- обособленные природные объекты;
- предприятия и другие имущественные комплексы;
- здания, сооружения, нежилые и жилые помещения;
- оборудование;
- транспортные средства;
- инвентарь, инструмент и другие непотребляемые вещи.

В некоторых случаях законодательством устанавливаются определенные требования в отношении объектов, которые могут передаваться в аренду. Так, например, по договору проката в пользование арендатору может быть передано только движимое имущество (п. 1 ст. 626 ГК РФ). Объекты недвижимости не могут стать предметом проката.

Важнейшим признаком объектов аренды является их индивидуальная определенность. Передавая имущество в аренду, стороны исходят из того, что по окончании срока аренды арендодателю будет возвращено это же имущество.

Поэтому объектом аренды не может выступать, например, партия товара либо материалов производственно-технического

назначения, предназначенных для дальнейшей перепродажи либо использования в производстве.

Потребляемые вещи и деньги могут быть предметом договора займа, основное отличие которого от договора аренды состоит в том, что заемщик возвращает займодателю не те же предметы, что получил от него, а аналогичные – в том же количестве.

При составлении договора аренды стороны должны указать полные сведения об объекте аренды, позволяющие определенно установить имущество, подлежащее передаче арендатору. Если такие данные будут отсутствовать, то договор аренды считается незаключенным (п. 3 ст. 607 ГК РФ).

Таким образом, условие о предмете (объекте) аренды является существенным условием для всех видов договоров аренды. Для отдельных видов аренды предусмотрены дополнительные условия, отнесенные к существенным, например, размер арендной платы по договорам аренды зданий и сооружений (ст. 654 ГК РФ).

Необходимо обратить внимание на положения п. 1 ст. 607 ГК РФ, где говорится о том, что законом могут быть установлены виды имущества, сдача которого в аренду не допускается или ограничивается. Так, отдельные предприятия оборонной промышленности, связи, транспорта, топливно-энергетического комплекса, а также предприятия Минобороны России, МВД России, ФСБ России и некоторые предприятия других отраслей экономики, специфика и характер деятельности которых определяют повышенную степень централизации управления ими, в аренду передаваться не могут. Конкретные перечни таких объектов установлены отдельными распоряжениями СМ СССР и СМ РСФСР, Правительства РФ.

Федеральным законом от 27.02.2003 № 29-ФЗ определен перечень объектов железнодорожного транспорта, запрещенных к сдаче в аренду. Определенные ограничения установлены для сдачи в аренду водных объектов (ст. 11 Водного кодекса РФ).

В договоре аренды нужно указывать наименование имущества, характеристику его качества, для недвижимости – место нахождения и другие сведения, позволяющие определенно установить объект аренды и его состояние. При невыполнении данного требования считается, что условие об объекте, подлежащем сдаче в аренду, сторонами не согласовано, а потому договор не признается заключенным.

Плоды, продукция и доходы, полученные арендатором в результате использования арендованного имущества в соответствии с договором, становятся его собственностью (ст. 606 ГК РФ). Из этого следует, что они не являются частью предмета аренды и не подлежат передаче арендодателю по истечении срока аренды, если иное не вытекает из условий договора. Это правило действует тогда, когда имущество используется для целей, предусмотренных договором (например, аренда сада для получения урожая, аренда предприятия для выпуска продукции и т. д.).

При использовании имущества с нарушением договора арендодатель вправе потребовать от арендатора не только досрочного прекращения договорных отношений, но и возмещения убытков, в том числе передачи ему арендатором соответствующих доходов, плодов и т. д.

Сдаваемые в аренду оборудование, транспортные средства и иная техника нередко должны снабжаться технической документацией, входящей в один комплект с оборудованием, свидетельствами (сертификатами), подтверждающими соответствие его качества установленным требованиям. Перечень документов должен определяться в договоре, но если он не будет согласован сторонами, а представление их предусмотрено обязательными для сторон правилами, передача имущества арендатору может производиться только при наличии таких документов.

Обязанности по содержанию:

1. Арендодатель обязан производить за свой счет капитальный ремонт переданного в аренду имущества, если иное не предусмотрено законом, иными правовыми актами или договором аренды.

Капитальный ремонт должен производиться в срок, установленный договором, а если он не определен договором или вызван неотложной необходимостью, в разумный срок.

Нарушение арендодателем обязанности по производству капитального ремонта дает арендатору право по своему выбору:

- произвести капитальный ремонт, предусмотренный договором или вызванный неотложной необходимостью, и взыскать с арендодателя стоимость ремонта или зачесть ее в счет арендной платы;

- потребовать соответственного уменьшения арендной платы;

- потребовать расторжения договора и возмещения убытков.

1. Арендатор обязан поддерживать имущество в исправном состоянии, производить за свой счет текущий ремонт и нести расходы на содержание имущества, если иное не установлено законом или договором аренды.

Улучшение:

1. Произведенные арендатором отделимые улучшения арендованного имущества являются его собственностью, если иное не предусмотрено договором аренды.

2. В случае, когда арендатор произвел за счет собственных средств и с согласия арендодателя улучшения арендованного имущества, не отделимые без вреда для имущества, арендатор имеет право после прекращения договора на возмещение стоимости этих улучшений, если иное не предусмотрено договором аренды.

3. Стоимость неотделимых улучшений арендованного имущества, произведенных арендатором без согласия арендодателя, возмещению не подлежит, если иное не предусмотрено законом.

4. Улучшения арендованного имущества, как отделимые, так и неотделимые, произведенные за счет амортизационных отчислений от этого имущества, являются собственностью арендодателя.

7.3 Основания для передачи в аренду объектов муниципальной недвижимости (по конкурсу, на аукционе, по факту пользования, внеконкурсная передача)

Объекты муниципальной собственности могут быть переданы в аренду, как правило, любому физическому или юридическому лицу на основании торгов.

Передача может осуществляться:

– по конкурсу, когда использование недвижимости предполагает наличие определенных условий, связанных с функциональным назначением выставляемых на конкурс объектов собственности;

– на аукционе, когда от арендатора не требуется выполнения никаких дополнительных условий, кроме внесения арендной платы и использования имущества в соответствии с его назначением;

– по факту пользования - при изменении или прекращении вещных прав, приведших к необходимости оформления договора аренды:

а) при приватизации муниципального имущества;

б) при окончании срока действия правоустанавливающих документов;

в) в порядке правопреемства.

Договор заключается на основании имеющихся условий пользования; как внеконкурсная передача, в исключительных случаях, перечень которых, как правило, содержится в местных нормативных актах, регулирующих процесс передачи прав на недвижимость. Например, для обеспечения органов представительной и исполнительной власти РФ, субъекта РФ и муниципального образования.

Фактором, инициирующим передачу имущества в аренду, является заявка от физического или юридического лица, которая подается в Комитет имущественных отношений.

Заявка составляется в произвольной форме, к ней прилагаются копии учредительных документов юридического лица и данные паспорта заявителя – для физического лица, а также предложение заявителя по использованию арендуемого имущества.

Для принятия решения комитет имущественных отношений проводит экспертизу заявки (возможно, с участием сторонних аудиторских, оценочных и консалтинговых фирм):

- определяет и выявляет все обязательства и обременения, связанные с объектом, включая требования кредиторов к предприятию, если оно является объектом, предназначенным для аренды;
- определяет наличие и полноту государственной регистрации объекта;
- организует инвентаризацию объекта;
- составляет перечень имущества, передаваемого по акту в аренду, и определяет его стоимость;
- устанавливает требования к процедуре передачи – аукцион, конкурс, передача объекта по факту пользования;
- составляет условия договора, включая способ определения и величину арендной платы.

Финансирование расходов и обеспечение деятельности по передаче в аренду имущества, находящегося в муниципальной собственности, осуществляются за счет средств от аренды, поступающих в комитет имущественных отношений. Например, расходы, связанные с организацией и проведением конкурса на право аренды, оплачивают его участники. Размер и порядок оплаты определяет конкурсная комиссия.

Конкурс на право аренды объектов муниципальной собственности может проводиться в виде закрытого конкурса или открытых аукционных торгов. Решение принимает комитет имущественных отношений.

Для залогов объектов недвижимости (в том числе земли, предприятий), а также транспортных средств введена государственная регистрация: орган регистрирующий имущество, подлежащее залог, вносит в реестр запись о залоге, которая является условием действительности договора о залоге и определяет момент его вступления в силу. Регистрация залога, выдача свидетельства о регистрации и выписок из реестра оплачивает государственной пошлиной. ГК РФ, Закон РФ «О залоге» допускает неоднократный залог одного и того же имущества (перезалог) или последующий залог, закрепляя при этом принцип старшинства (ст. 342 ч. 1 ГК РФ). Это необходимо учитывать при оценке требований об обязательной регистрации залога отдельных видов имущества. Порядок проведения регистрации транспортных средств содержится в уставах и кодексах.

Контрольные вопросы

1. Охарактеризуйте процесс формирования арендных отношений в России.
2. Назовите основания для передачи в аренду объектов муниципальной недвижимости.
3. Охарактеризуйте арендные отношения между собственником и получателем имущества.
4. Дайте определение арендодателю арендатору.
5. Назовите объекты аренды.
6. Раскройте сущность условий договора аренды.
7. Изложите условия проведения торгов для объектов муниципальной собственности, которые могут быть переданы в аренду.
8. Покажите на примере условия проведения экспертизы.

ГЛАВА 8. ДРУГИЕ ВИДЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ

8.1 Доверительное управление

Доверительное управление рассматривается как деятельность доверительного управляющего по владению, пользованию и распоряжению имуществом в результате передачи данных прав ему собственником имущества на основании заключенного договора. При этом деятельность управляющего направлена на сохранение и максимизацию прибыли от использования объекта управления или в отдельных случаях – минимизацию и предотвращение убытков, которые могут быть вызваны какими-либо обстоятельствами. Она может быть направлена не только на приобретение и приращение имущества, но и на осуществление определенных разумных расходов по его поддержанию в удовлетворительном состоянии и эксплуатации, уплату налогов, долгов, наем работников и т. д.

Гражданский кодекс Российской Федерации содержит основные *положения*, характеризующие понятие доверительного управления имуществом. К ним относятся:

1. Передача имущества в доверительное управление не является основанием перехода права собственности к доверительному управляющему, собственник остается прежним.

Управляющий лишь осуществляет полномочия собственника в пределах, установленных договором и законом, а сам собственник данные полномочия уже не осуществляет. При этом управляющий совершает действия в отношении имущества не в собственных интересах, а в интересах выгодоприобретателя – собственника или указанного последним третьего лица. Это в основном и является главным отличием понятия доверительного управления имуществом от понятия доверительной собственности. Доверительная собственность, понятие, используемое в англо-американском праве, – это институт вещного права, сопряженного непосредственно с владением теми или иными объектами и осуществлением по отношению к ним всех правомочий. А доверительное управление – это обязательственное право, институт, который основан на договоре между лицами, который, соответственно, наделяет каждого из них определенными правами и обязанностями.

2. Доверительный управляющий имеет право совершения в отношении переданного ему имущества не только юридических, но и фактических действий, которые составляют предмет договора

доверительного управления имуществом, он обладает правом владения, пользования и распоряжения имуществом.

Это отличает доверительное управление от поручения, которое предусматривает совершение поверенным только юридических действий в интересах другого лица;

3. Доверительное управление имуществом имеет место только тогда, когда оно предназначено для осуществления не разовых, отдельных, а постоянных функций.

Нельзя не заметить, что действия доверительного управляющего совершаются исключительно от его имени, в отличие, например, от того же договора поручения, когда деятельность поверенного происходит только от имени поручителя. Но согласно закону доверительный управляющий обязан указывать, что он действует в качестве такого управляющего путем проставления в письменных документах пометок «Д. У.» после своего имени или наименования управляющего. Если же доверительный управляющий заключает сделку в устной форме, то он должен предупредить контрагента о своем статусе, т. е. о том, что он действует в качестве доверительного управляющего. При несоблюдении данного условия считается, что управляющий совершил сделку в личных целях, а не в интересах собственника имущества, а потому и отвечать по ней перед контрагентом он будет своими личными средствами, а не имуществом, переданным ему в управление.

Часто бывает ситуация, когда в отношении имущества, передаваемого в доверительное управление, уже заключены определенные соглашения, в данном случае в качестве примера можно назвать договор аренды недвижимости. Передача недвижимого имущества в доверительное управление никак не влияет на арендаторов, так как все договоры с собственником имущества сохраняют свою силу, а переход имущества в доверительное управление не является основанием для расторжения договора аренды.

Точно так же, как и переход права собственности. Но доведение сведений до арендаторов о факте заключения договора доверительного управления входит в интересы и собственника, и доверительного управляющего. Это необходимо для того, чтобы поставить в известность арендаторов, что свои обязательства по договору аренды они исполняют управляющему.

К нему же они должны обращаться и за реализацией своих прав по договору. Реализуется это путем заключения дополнительного соглашения о перемене лиц в обязательстве к договору аренды. При этом необходимо

учитывать, что договоры аренды здания или сооружения, заключенные на срок более одного года, подлежат государственной регистрации. Соответственно, требуется регистрация и всех дополнительных соглашений к таким договорам.

8.2 Оперативное управление

Оперативное управление – ограниченное вещное право.

Гражданский кодекс РФ предусматривает, что имущество на праве оперативного управления может передаваться казенному предприятию и учреждению.

Так, согласно п. 1 ст. 296 ГК РФ, учреждение и казенное предприятие, за которыми имущество закреплено на праве оперативного управления, владеют, пользуются и распоряжаются этим имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, назначением этого имущества и, если иное не предусмотрено законом, распоряжаются данным имуществом с согласия его собственника.

Таким образом, *право оперативного управления* – это ограниченное вещное право, которое предоставляет казенному предприятию, учреждению в отношении закрепленного за ними имущества возможность осуществлять в пределах, установленных законом, права владения, пользования и распоряжения имуществом (в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника и назначением имущества).

По действующему законодательству *субъектами* права оперативного управления являются казенные предприятия, а также финансируемые собственником учреждения.

Казенные предприятия создаются на базе государственной и муниципальной собственности (федеральное казенное предприятие, казенное предприятие субъекта РФ, муниципальное казенное предприятие).

Учреждения: могут создаваться субъектами любой формы собственности (государственной, муниципальной, частной).

К *объектам* права оперативного управления относятся:

1) сами предприятия, рассматриваемые как имущественные комплексы. Также к объектам права оперативного управления относятся входящее в состав этих имущественных комплексов имущество, необходимое для осуществления деятельности предприятий (например, здания, сооружения, оборудование, инвентарь и т. д.);

2) денежные средства.

Содержание права оперативного управления

1. Собственник определяет в учредительных документах цель деятельности создаваемого казенного предприятия, учреждения, предназначение передаваемого ему имущества. Кроме этого собственник дает указания по управлению закрепленным за ними имуществом и единолично решает вопрос о распределении доходов казенного предприятия.

2. Собственник не имеет права изымать имущество, закрепленное за казенным предприятием, учреждением. При этом собственник может изъять излишнее, неиспользуемое, используемое не по назначению имущество и распорядиться им по своему усмотрению.

3. Ограничения права субъекта оперативного управления распоряжаться закрепленным за ним имуществом:

а) Казенное предприятие может самостоятельно решать только вопросы реализации произведенной продукции (работ, услуг) при условии. Во всех остальных случаях отчуждение, распоряжение закрепленным за казенным предприятием имуществом возможно только при наличии согласия собственника этого имущества;

б) учреждение вообще не вправе отчуждать, иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом и имуществом, приобретенным за счет средств, поступивших учреждению по смете.

Денежные средства, которые учреждение получило от собственника в рамках финансирования, учреждение вправе расходовать только в соответствии со сметой, утвержденной собственником;

4. Казенное предприятие, учреждение несут самостоятельную ответственность по своим обязательствам. При этом казенное предприятие отвечает по своим долгам всем своим имуществом, а учреждение отвечает по своим долгам только в пределах находящихся в его распоряжении денежных средств.

5. Собственник несет субсидиарную ответственность по обязательствам казенного предприятия в случае нехватки имущества у казенного предприятия. Субсидиарная ответственность собственника по долгам учреждения наступает в случае нехватки денежных средств у учреждения, необходимых для погашения задолженности.

Момент возникновения права оперативного управления имуществом

При этом право оперативного управления имуществом, в отношении которого собственник принял решение о закреплении за учреждением, возникает у последнего с момента передачи имущества, если иное не установлено законом и другими правовыми актами или решением собственника (п. 1 ст. 299 ГК РФ).

Так, право оперативного управления на недвижимое имущество возникает с момента его государственной регистрации.

Отметим, что право оперативного управления имеет вещный характер и не только предоставляет его субъектам правомочия по владению и пользованию имуществом, но и возлагает на них обязанности по содержанию имущества.

Момент прекращения права оперативного управления имуществом

Право оперативного управления имуществом прекращаются по основаниям и в порядке, предусмотренным ГК, другими законами и иными правовыми актами для прекращения права собственности, а также в случаях правомерного изъятия имущества у предприятия или учреждения по решению собственника.

Так, собственник имущества вправе: изъять излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество, закрепленное им за казенным предприятием или учреждением либо приобретенное казенным предприятием или учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение этого имущества.

При этом имуществом, изъятим у казенного предприятия или учреждения, собственник вправе распорядиться по своему усмотрению.

Переход права собственности на имущественный комплекс или на учреждение

При переходе права собственности на государственное или муниципальное предприятие как имущественный комплекс к другому собственнику государственного или муниципального имущества такое предприятие сохраняет право оперативного управления на принадлежащее ему имущество.

При переходе права собственности на учреждение к другому лицу это учреждение сохраняет право оперативного управления на принадлежащее ему имущество.

8.3 Хозяйственное ведение муниципальной собственностью

Право хозяйственного ведения – это производное от права собственности ограниченное вещное право, закрепленное за лицами, которые не являются собственниками по хозяйственному и иному использованию имущества собственника.

При этом лицо, которому имущество принадлежит на праве хозяйственного ведения, владеет, пользуется и распоряжается этим имуществом в пределах, установленных законом.

Право хозяйственного ведения – это право владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом собственника в пределах, установленных законом или иными правовыми актами.

Субъектами права хозяйственного ведения могут быть только государственные или муниципальные унитарные предприятия.

Объектами этих прав являются имущественные комплексы, закрепленные на балансе соответствующих юридических лиц (и в то же время остающиеся объектами права собственности их учредителей).

Законом устанавливается положение, в соответствии с которым результаты хозяйственного использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении или в оперативном управлении, в виде плодов, продукции и доходов, включая имущество, приобретенное унитарным предприятием или учреждением по договорам или иным основаниям, поступают соответственно в хозяйственное ведение или в оперативное управление предприятия или учреждения (п. 2 ст. 299 ГК РФ).

Таким образом, *унитарное предприятие* или учреждение ни при каких условиях не может стать субъектом права собственности, так как все это имущество становится объектом права собственности учредителя.

Прекращение вещных прав происходит по общим основаниям прекращения соответствующих правоотношений, в том числе и по основаниям прекращения права собственности.

Имущество таких предприятий является неделимым и не может быть распределено по вкладам, паям, долям, акциям.

Имущество, переданное предприятию на праве хозяйственного ведения, выбывает из зоны фактического пользования собственника-учредителя и зачисляется на баланс предприятия.

В связи с этим собственник уже не может непосредственно владеть и пользоваться этим имуществом.

Права собственника

Закрепляя имущество за предприятием, собственник передает ему часть своих полномочий.

Вместе с тем в ст. 295 ГК РФ определены права и самого собственника.

Собственник имущества, то есть государство в целом или муниципальное образование, имеет право создать предприятие, назначить его директора, определить предмет и цели деятельности предприятия, реорганизовать и ликвидировать предприятие, осуществлять контроль за исполнением по назначению и сохранностью принадлежащего предприятию имущества, получать часть прибыли от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении.

Таким образом, в компетенции собственника находятся вопросы создания предприятия, определения предмета и целей его деятельности, его реорганизации и ликвидации, назначения директора (руководителя) предприятия, осуществления контроля за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего предприятию имущества.

Так, государственное или муниципальное предприятие распоряжается движимым имуществом, принадлежащим ему на праве хозяйственного ведения, самостоятельно, за исключением случаев, установленных законом или иными нормативными правовыми актами (абз. 2 п. 2 ст. 295 ГК).

Законодательство предусматривает режим *целевого использования* имущества, находящегося в распоряжении государственных и унитарных предприятий.

Движимым имуществом и готовой продукцией предприятие распоряжается самостоятельно, недвижимостью – только с согласия собственника.

Собственник не вправе изъять имущество у предприятия, он не несет ответственности по его долгам (за исключением случая признания унитарного предприятия банкротом).

Переход права собственности на государственное или муниципальное предприятие к другому собственнику

Следует иметь в виду, что при переходе права собственности на государственное или муниципальное предприятие как имущественный комплекс к другому собственнику государственного или муниципального имущества такое предприятие сохраняет право хозяйственного ведения на принадлежащее ему имущество.

8.4 Безвозмездное пользование

Безвозмездное пользование объектами недвижимого имущества является отдельным правовым институтом, регламентированным ГК

РФ. О том, кто и на каких основаниях приобретает право безвозмездного пользования, как правильно составить договор безвозмездного пользования жилым или нежилым помещением для физических и юридических лиц – читайте в нашей статье.

Передача имущества в безвозмездное пользование, на сегодняшний день, ситуация довольно распространенная. Предметом договора о безвозмездном пользовании может выступать, как движимое, так и недвижимое имущество, принадлежащее на правах собственности государству, муниципальным организациям, коммерческим предприятиям или физическим лицам. Так или иначе, российское законодательство предусматривает правовую ответственность за соблюдение требований правовых актов и норм.

Согласно с п. 1 ст. 689 ГК РФ договор *безвозмездного пользования* предполагает передачу объекта в безвозмездное пользование одной стороной к другой (ссудодателем к ссудополучателю), последний, в свою очередь, принимает на себя обязательство по возврату предмета соглашения в том же состоянии, в каком он был получен, с учетом естественного износа. Объектом договора безвозмездного пользования может выступать имущество:

- входящее в состав государственной казны;
- закрепленное за унитарными предприятиями на условиях оперативного управления;
- закрепленное за бюджетными, казенными и автономными учреждениями на условиях оперативного управления.

Вышеназванное имущество может быть передано в безвозмездное пользование на основе результатов торгов/аукционов/конкурсов, проведенных в соответствии с Правилами проведения данных мероприятий на получение права на заключение договора аренды, договора безвозмездного пользования или доверительного управления государственным имуществом, а также иных соглашений о переходе права владения или пользования государственным или муниципальным имуществом (Приказ Федеральной антимонопольной службы России № 67 от 10.02.2010). Ссудодателями государственного имущества являются органы управления государственным и муниципальным имуществом, органы оперативного управления унитарными предприятиями, казенными, бюджетными и автономными учреждениями. Передача в безвозмездное пользование земельных участков, жилых и нежилых помещений, ценного движимого имущества, принадлежащего названным предприятиям, может быть осуществлено только с письменного согласия собственника имущества.

Получить в безвозмездное пользование государственное имущество могут:

- федеральные и региональные органы власти и управления;
- органы местного самоуправления;
- муниципальные учреждения;
- некоммерческие организации любых организационно-правовых форм;
- лица, заключившие государственное соглашение на право безвозмездного пользования имуществом по результатам проведенного аукциона (торгов, конкурса). Срок предоставления прав на безвозмездное пользование объектом движимого или недвижимого имущества, принадлежащего государству, не может превышать срок исполнения государственного контракта;
- иные лица, заключившие договор в порядке, предусмотренном российским законодательством.

Для того чтоб получить государственное (муниципальное) имущество в безвозмездное пользование, заинтересованное лицо должно направить в адрес органа управления данным имуществом соответствующее заявление, составленной в письменной свободной форме. Данное заявление рассматривается главой исполнительной власти в срок до 30 дн, по истечении которых выносится решение о заключении договора безвозмездного пользования с проведением торгов, без проведения таковых либо об отказе в передаче имущества в безвозмездное пользование. Торги проводятся в соответствии с действующим антимонопольным законодательством РФ. Без проведения торгов государственное имущество может быть передано:

- 1) государственным органам и внебюджетным фондам, ЦБ РФ;
- 2) муниципальным предприятиям и госучреждениям, корпорациям и компаниям;
- 3) на основании международных договоров и федерального законодательства РФ;
- 4) некоммерческим организациям, деятельность которых направлена на решение социальных проблем и развитие гражданского общества в РФ (профсоюзы, общественные движения и фонды, политическим партиям и другие);
- 5) образовательным и медицинским учреждениям;
- 6) адвокатским, нотариальным и торгово-промышленным палатам;
- 7) объектам почтовой связи;
- 8) взамен объекта недвижимости, в отношении которого были прекращены права пользования в связи со сносом или реконструкцией.

Основаниями для договора безвозмездного пользования государственным имуществом выступают Постановления главы исполнительной власти и итоговый протокол торгов/аукциона/конкурса. Передача имущества, принадлежащего унитарным, бюджетным и автономным учреждениям на правах оперативного управления и хозяйственного ведения, возможна только при наличии результатов проведенных торгов, дающих право безвозмездного пользования имуществом. В данном случае уполномоченный орган представляет экспертную оценку последствий, которые имеют место быть после передачи объекта в безвозмездное пользование.

Договор о передачи права на безвозмездное пользование имуществом не может быть осуществлен в случае, если результат экспертной оценки показал возможность ухудшения условий, указанных в договоре.

Решение о передаче или отказе в передаче прав безвозмездного пользования государственным имуществом принимается органом управления в течение 1 месяца. Договор безвозмездного пользования помещением заключается между двумя участниками (ссудодателем и ссудополучателем) в письменной форме. Соглашение считается заключенным при достижении соглашения по всем пунктам договора обеих сторон, после факта передачи имущества ссудополучателю по акту приема-передачи.

Использование имущества, принадлежащее государству, унитарным, бюджетным и автономным учреждениям, является целевым, без возможности изменения целевого назначения. государственное (муниципальное) имущество, в том числе помещения и земельные участки, полученные на праве безвозмездного пользования, не могут быть переданы ссудополучателем в субаренду, внесены как залог или в качестве вклада в Уставной капитал хозяйственных обществ, а также переданы в безвозмездное пользование для коммерческих целей. Ссудополучатель вместе с право безвозмездного пользования имуществом приобретает обязанности по его содержанию и поддержанию в исправном состоянии, проведению текущих и капитальных видов ремонта за счет собственных средств после получения на то письменного согласия ссудодателя.

Контрольные вопросы

1. Изложите суть доверительного управления государственной и муниципальной собственности.

2. Назовите основные характеристики оперативного управления.
3. Раскройте сущность хозяйственного ведения муниципальной собственностью.
4. Безвозмездное пользование муниципальной собственностью – назовите основные положения.
5. Перечислите основные положения, характеризующие понятие доверительного управления имуществом (согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации).
6. Назовите основания создания казенных предприятий на базе государственной и муниципальной собственности.
7. Обозначьте субъекты и объекты права хозяйственного ведения.

ГЛАВА 9. УПРАВЛЕНИЕ ФИНАНСАМИ И БЮДЖЕТОМ

9.1 Понятие финансов государственного и муниципального образования

Финансовая деятельность государства – это осуществление им функций по планомерному образованию (формированию), распределению и использованию денежных фондов (финансовых ресурсов) в целях реализации задач социально-экономического развития, обеспечения обороноспособности и безопасности страны, а также использования финансовых ресурсов для деятельности государственных органов.

Финансовая деятельность муниципальных образований, осуществляемая через органы местного самоуправления, направлена на решение задач местного значения, определенных законодательством о местном самоуправлении. Она представляет собой осуществление функции по планомерному образованию (формированию), распределению и использованию муниципальных (местных) денежных фондов в целях реализации социально-экономических задач местного значения и обеспечения финансовыми ресурсами деятельности органов местного самоуправления. Особенностью муниципальной финансовой деятельности является обеспечение финансовыми средствами выполнения целей и задач, предусмотренных местным сообществом, и делегированных полномочий государства.

Финансовую деятельность государства нужно рассматривать с двух сторон:

- 1) как особый вид экономической деятельности;
- 2) как разновидность государственного управления.

Признаки, характеризующие финансовую деятельность государства как особый вид *экономической деятельности*:

- выпуск денежных знаков (эмиссия);
- организация и регулирование денежного обращения в стране;
- осуществление расчетов.

Деньги выполняют роль измерителя стоимости товаров и услуг, являются всеобщим эквивалентом, помогающим быстро и эффективно обменивать один товар на другой, способствуют нормальной работе хозяйственных механизмов в сфере как государственного, так и частного бизнеса, в наиболее удобной форме помогают гражданам удовлетворять свои потребности.

В процессе осуществления финансовой деятельности государство собирает (мобилизует) денежные средства, распределяет мобилизуемые

денежные средства (перераспределяет) и создает бюджетные, внебюджетные, резервные и иные денежные фонды. Это очень существенный признак финансовой деятельности государства. При этом государство использует различные методы: установление налогов и сборов, добровольное привлечение денежных средств населения посредством государственного кредита, лотереи и т. д.

В рассматриваемом плане огромное значение для функционирования государства имеет создание федерального бюджета как централизованного фонда Российской Федерации, предназначенного для финансирования функций и задач общегосударственного значения (оборона, иностранные дела), а также для перераспределения финансовых средств между субъектами Российской Федерации в целях выравнивания условий их социально-экономического развития.

Бюджетный кодекс РФ предусматривает создание основных государственных *внебюджетных фондов*, к числу которых относятся Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и другие фонды. Финансовые фонды дисциплинируют государство, обязывают должностных лиц использовать денежные средства законно и на цели, указанные в законе. Создание денежных фондов в процессе мобилизации денежных средств, их распределения и перераспределения представляет собой основное направление в финансовой деятельности государства.

В процессе финансовой деятельности государство расходует денежные средства. Из федерального бюджета государство осуществляет расходы на армию и оборону; из Пенсионного фонда РФ выплачивает пенсии гражданам; из резервных фондов восстанавливает потери, понесенные городами и селами в результате стихийных бедствий, и т. д.

Расходуя денежные средства, государство:

- применяет бюджетное финансирование, т. е. целевой, безвозмездный, безвозвратный отпуск государственных денежных средств;
- применяет банковское кредитование, т. е. выдачу возвратных ссуд, за пользование которыми граждане и юридические лица уплачивают проценты;
- выплачивает страховые возмещения и т. д.

Таким образом, финансовую деятельность государства образуют, прежде всего, такие ее виды, как эмиссионная, налоговая, бюджетная, расходная деятельность. Однако панорама финансовой

деятельности государства показывает и другие ее составные части (виды): валютную, кредитную, страховую, финансово-контрольную и др.

Финансовая деятельность государства представляет собой «специальную отрасль государственного управления». В этом качестве финансовая деятельность государства является:

- властной, основанной на предписаниях органов государственной (публичной) власти;
- государственно-плановой, осуществляемой в рамках точно определенного времени (квартала, года);
- координирующей;
- контролирующей.

Управленческий характер финансовой деятельности проявляется в том, что она осуществляется на основе правовых управленческих решений как представительных, так и исполнительных органов власти. В иерархии таких решений ведущее место принадлежит актам представительных органов, в первую очередь федеральным законам и законам субъектов Федерации о бюджетах, налогах и т. д.

Наибольшую часть управленческих решений в области финансовой деятельности государства составляют акты *органов исполнительной власти*, и это естественно, потому что преимущественно эти органы осуществляют финансовую деятельность (Минфин России, налоговые службы). При этом в каждом конкретном случае осуществление финансовой деятельности представляет собой иерархическую связь двух субъектов: один из них командует, реализует направляющее, координирующее, контролирующее воздействие, а другой субъект подпадает под его власть. Наиболее заметно такое воздействие в налоговом правоотношении (налоговый орган – налогоплательщик), в бюджетно-процессуальном правоотношении (законодательный орган – орган исполнительной власти).

Составной частью финансовой деятельности государства как управленческой категории является *финансово-контрольная деятельность*, которую осуществляют компетентные органы государства (Минфин России, Счетная палата РФ) в процессе мобилизации денежных средств в государственные финансовые фонды и их использования в интересах общества и государства.

Государственный финансовый контроль распространяется как на государственные и муниципальные финансовые структуры, так и на частную предпринимательскую деятельность. Так, органы государственной власти Российской Федерации и органы государст-

венной власти субъектов Российской Федерации осуществляют контроль за соблюдением органами местного самоуправления налогового и бюджетного законодательства.

Итак, финансовая деятельность государства представляет собой деятельность по выпуску денежных знаков и организации денежного обращения в стране, мобилизации денежных средств в государственные и муниципальные фонды, использованию их в интересах общества и государства, причем эта деятельность осуществляется на основе управленческих решений, финансового планирования и контроля за правильностью всех финансовых операций как государственных (публичных), так и частных структур.

9.2 Понятие и виды местного бюджета

Бюджетная система Российской Федерации состоит из бюджетов *трех уровней*:

1) федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов;

2) бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;

3) местные бюджеты, в том числе:

– бюджеты муниципальных районов;

– бюджеты городских округов;

– бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;

– бюджеты городских и сельских поселений.

Бюджет муниципального района (районный бюджет) и свод бюджетов городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами), образуют консолидированный бюджет муниципального района.

В качестве составной части бюджетов городских и сельских поселений могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, других территорий, не являющихся муниципальными образованиями.

С точки зрения содержания деятельности местный бюджет подразделяется:

– на текущий бюджет (в приложении к местному бюджету) – совокупность доходов и расходов органов местного самоуправления, обеспечивающих первоочередные нужды, функционирование

муниципального хозяйства (прежде всего, сюда относятся расходы по финансированию постоянно действующих хозяйственных структур местного самоуправления);

– бюджет развития – совокупность доходов и расходов, направляемых на совершенствование и развитие муниципального образования; делится на долгосрочный (стратегический), среднесрочный (тактический) и краткосрочный (оперативный).

Формирование и исполнение местного бюджета затрагивает бюджеты физических лиц, предприятий и организаций, расположенных на данной территории, независимо от ведомственной подчиненности и форм собственности (в виде перечисления местных налогов и сборов, социальных расходов и пр.). Согласно законодательству, эти бюджеты не входят в бюджетную систему Российской Федерации, но их участие определяет структуру местного бюджета.

Предложенная классификация, несмотря на ее условность (на практике средства могут переходить из одного бюджета в другой), тем не менее крайне важна, потому что позволяет выделить и более четко определить цели и задачи муниципального хозяйства, планировать его перспективу. Без разделения бюджета на эти две важнейшие группы (текущий бюджет и бюджет развития) невозможно сколько-нибудь серьезное финансовое планирование и построение структуры самого муниципального хозяйства.

В зависимости от полномочий органов местного самоуправления можно выделить также два вида местного бюджета:

1) направляемый на реализацию собственных полномочий органов местного самоуправления;

2) направляемый на исполнение государственных полномочий, которые делегированы органами государственной власти органам местного самоуправления на основе закона.

Такое разделение обусловлено тем, что порядок расходования средств, выделенных на *исполнение* государственных полномочий, определяется органом, их передавшим, и, следовательно, может быть отличным от порядка расходования собственных средств местного бюджета.

Приведенные выше классификации местных бюджетов, естественно, не могут применяться в чистом виде, потому что бюджет сам по себе – это комплексный документ, включающий элементы всех перечисленных выше видов бюджетов. Однако эти классификации дают возможность более грамотно построить структуру бюджета, а

также сам процесс составления бюджета и финансового планирования деятельности муниципального образования.

Структура бюджета – это направления расходования средств и их источники, т. е. статьи расходов и доходов. Поскольку бюджет – это документ, отражающий реальные цели и задачи данного муниципального образования, выбор его структуры зависит от конкретной ситуации и задач анализа.

9.3 Бюджетный процесс, расходы местных бюджетов

Муниципальный бюджетный процесс – это регламентированная законодательством РФ, субъектов федерации, актами муниципальных образований деятельность органов представительной и исполнительной власти местного самоуправления, иных субъектов по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов муниципальных образований, а также по контролю за их исполнением. Частью бюджетного процесса является бюджетное регулирование, которое представляет собой перераспределение финансовых ресурсов между бюджетами разных уровней.

Бюджетный процесс в муниципальных образованиях в обобщенном виде делится на четыре *этапа*:

- составление проекта бюджета;
- рассмотрение и утверждение бюджета;
- исполнение бюджета;
- отчет об исполнении бюджета.

Составление проекта бюджета. Местный бюджет составляется на один финансовый год, который соответствует календарному году и длится с 1 января по 31 декабря. Составление проекта бюджета находится в компетенции администрации муниципального образования. Администрация проводит эту работу под руководством главы муниципального образования (главы администрации).

Непосредственное *составление проекта бюджета* на очередной финансовый год осуществляет финансовый орган, исполняющий бюджет муниципального образования.

Составление бюджета основывается на:

- бюджетном послании Президента РФ;
- бюджетном послании главы субъекта РФ;
- прогнозе социально-экономического развития территории муниципального образования на очередной финансовый год; основных направлениях бюджетной и налоговой политики на территории муниципального образования на очередной финансовый год;

- прогнозе сводного финансового баланса по территории муниципального образования на очередной финансовый год;
- плане развития муниципального сектора экономики на очередной финансовый год.

Одновременно с проектом бюджета муниципального образования на очередной финансовый год администрацией и финансовым органом, исполняющим бюджет муниципального образования, составляются следующие документы и материалы:

- методика формирования бюджета; о предоставлении средств бюджета на возвратной основе;
- о муниципальных гарантиях на очередной финансовый год;
- оценка потерь бюджета от предоставленных налоговых льгот;
- оценка ожидаемого исполнения бюджета за текущий финансовый год;
- об адресных инвестициях на очередной финансовый год;
- иные документы и материалы, предусмотренные законодательством, решениями представительного органа.

Указанные документы представляются главой муниципального образования (главой администрации) в представительный орган до 1 ноября текущего года.

Прогноз социально-экономического развития территории разрабатывается администрацией на основе:

- 1) данных о социально-экономическом развитии территории за последний отчетный период;
- 2) прогноза социально-экономического развития территории до конца базового года и тенденций развития экономики и социальной сферы на планируемый финансовый год в срок до 1 июля базового года.

Разработка прогноза социально-экономического развития территории предшествует составлению проекта бюджета. Прогноз социально-экономического развития территории на предстоящий год должен включать:

- краткую характеристику положенных в основу прогноза сценарных условий;
- оценку экономического и социального развития муниципального образования за предыдущий год, состояние экономического и социального развития муниципального образования в текущем году и основные прогнозные показатели на предстоящий год;
- прогноз социально-экономического развития по отдельным отраслям и сферам экономики муниципального образования;
- прогноз уровня жизни, занятости, экологической обстановки, демографических тенденций, инвестиций за счет всех источников,

структуры денежных доходов и расходов населения, структуры трудовых ресурсов;

– прогноз сводного финансового баланса муниципального образования.

План развития муниципального сектора экономики разрабатывается администрацией до 1 июля базового года и включает:

– сводный план финансово-хозяйственной деятельности муниципальных унитарных предприятий;

– программу приватизации (продажи) муниципального имущества и приобретения имущества в муниципальную собственность;

– сведения о предельной штатной численности муниципальных служащих.

В план развития муниципального сектора экономики муниципального образования включается в форме сводного плана по главным распорядителям бюджетных средств план предоставления муниципальных услуг бюджетными учреждениями. Городские целевые программы разрабатываются органами местного самоуправления и утверждаются представительным органом местного самоуправления. Формирование перечня целевых программ муниципального образования осуществляется в соответствии с прогнозом социально-экономического развития территории, определяемыми на основе этого прогноза приоритетами, планом развития муниципального образования.

Основные направления бюджетной и налоговой политики территории муниципального образования разрабатываются администрацией до 1 июля текущего года и включают в себя:

– особенности формирования налоговых и неналоговых доходов бюджета на очередной финансовый год (в том числе особенности, связанные с установлением или отменой местных налогов и сборов, изменением отдельных элементов налогообложения и обложения сборами, управлением объектами муниципальной собственности), а также основные меры, направленные на увеличение поступления доходов в бюджет;

– особенности формирования финансовых обязательств муниципального образования на очередной финансовый год (в том числе особенности, связанные с сокращением или увеличением отдельных видов расходов бюджета, формированием текущих и капитальных расходов бюджета), а также основные меры, направленных на эффективное использование средств бюджета;

– особенности привлечения средств из источников финансирования дефицита бюджета и особенности управления муниципальным долгом в

очередном финансовом году, а также основные меры, направленные на обеспечение своевременного погашения долговых обязательств муниципального образования и выплаты процентов по ним;

– планируемый дефицит (профицит) бюджета в очередном финансовом году либо его отсутствие, а также предполагаемое увеличение или уменьшение размера муниципального долга в очередном финансовом году;

– иные показатели, определенные бюджетным и налоговым законодательством.

Глава муниципального образования (глава администрации) принимает решение о начале работы по составлению проекта бюджета не позднее чем за шесть месяцев до начала очередного финансового года. Порядок и сроки составления проекта бюджета администрацией, а также порядок работы над документами и материалами, обязательными для представления одновременно с проектом местного бюджета, определяются главой муниципального образования (главой администрации).

Исполнение местного бюджета осуществляется финансовыми органами на основе бюджетной росписи. Бюджетная роспись – документ о поквартальном распределении доходов и расходов бюджета и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, устанавливающий распределение бюджетных ассигнований между получателями бюджетных средств и составляемый в соответствии с бюджетной классификацией РФ. Бюджетная роспись составляется главным распорядителем бюджетных средств по распорядителям и получателям бюджетных средств, распорядителем бюджетных средств по получателям бюджетных средств и прямым получателем бюджетных средств на основе утвержденного бюджета в соответствии с функциональной и экономической классификациями расходов бюджетов РФ с поквартальной разбивкой и представляется в финансовые органы муниципального образования в течение установленного срока (например, в течение 10 дн со дня утверждения бюджета).

Главный распорядитель средств местного бюджета – орган местного самоуправления, бюджетное учреждение, имеющие право распределять бюджетные средства по подведомственным распорядителям и получателям средств местного бюджета, определенные ведомственной классификацией расходов соответствующего бюджета. Распорядитель муниципальных бюджетных средств – орган местного самоуправления, имеющий право распределять бюджетные средства по подведомственным получателям бюджетных средств. В роли главных

распорядителей, распорядителей средств местного бюджета могут выступать представительный орган, местная администрация, отделы, управления местной администрации.

На основании бюджетных росписей главных распорядителей бюджетных средств, распорядителей бюджетных средств финансовый орган, исполняющий местный бюджет, составляет сводную бюджетную роспись в течение установленного срока (например, в течение 15 дней после утверждения местного бюджета). Сводная бюджетная роспись утверждается руководителем финансового органа, исполняющего местный бюджет, и направляется для сведения главе муниципального образования, в представительный и контрольный органы муниципального образования.

Отчет об исполнении бюджета. Глава муниципального образования (глава администрации) представляет в представительный орган муниципального образования годовой отчет об исполнении местного бюджета, информацию об исполнении местного бюджета за квартал, полугодие, девять месяцев текущего года.

Годовой отчет об исполнении бюджета должен быть составлен в соответствии с той же структурой и бюджетной классификацией, которые применялись при утверждении местного бюджета на отчетный год, и представлен в представительный орган в форме проекта решения в течение определенного срока. Годовой отчет об исполнении местного бюджета подлежит утверждению представительным органом и вносится в представительный орган главой муниципального образования (главой администрации) со следующими дополнительными документами и материалами:

- отчетом об обслуживании и погашении муниципального долга;
- отчетом о внутренних заимствованиях (по видам заимствований);
- отчетом о доходах, полученных от использования муниципального имущества;
- отчетом о предоставлении и погашении бюджетных кредитов, а также о других расходах, по которым утверждены лимиты верхнего предела;
- отчетом о выданных муниципальных гарантиях по всем получателям указанных гарантий, об исполнении этими получателями обязательств, обеспеченных указанными гарантиями, и осуществлении платежей по выданным гарантиям;
- информацией о расходовании средств резервного фонда главы муниципального образования (главы администрации);

– информацией о заблокированных расходах в течение финансового года.

9.4 Система надбавок и отчислений, неналоговые поступления, муниципальный кредит

При рассмотрении местных бюджетов муниципальных образований выделяют два *вида* бюджетов – бюджет развития и бюджет текущих затрат.

Под бюджетом *текущих затрат* представляется совокупность расходов и доходов муниципалитетов, которые обеспечивают первоочередные задачи муниципального образования. В первую очередь сюда относятся расходы на поддержание функционирования территории, принадлежащей муниципалитету.

Под бюджетом *развития* понимается совокупность расходов и доходов, которые направлены на развитие муниципальной территории.

Планирование и прогнозирование, утверждение и исполнение, а также оценка результатов использования бюджетных средств выступают в роли определенного процесса, получившего название бюджетного.

Эффективно построенный бюджетный процесс должен, прежде всего, исходить из детально организованного экономического планирования в развитии территории МО, так как сам бюджет – это всего лишь инструмент реализации целей и основных приоритетов в развитии района. Проектирование любого бюджета начинается со сметы расходов, так как в них отражена цель деятельности органов власти. Следовательно, классификация расходов исходит из целей, на которые направляются средства из бюджета.

Существуют четыре категории основных источников *доходов*, которые находятся в распоряжении муниципалитетов:

- налоги;
- неналоговые поступления;
- доходы, полученные от собственной хозяйственной деятельности;
- муниципальный кредит.

Налоги и неналоговые поступления (первые две категории источников дохода) являются следствием механизма, с помощью которого государство осуществляет часть своей налоговой политики.

Две оставшиеся группы доходов прямо зависят от ресурсов, которые находятся в распоряжении муниципального образования, а также от способности муниципальных властей рационально и эффективно использовать их.

Все виды источников дохода зависят от нормативно-правовой базы, т. е. от правового поля, которое определяет правоспособность муниципалитетов.

Существуют три основных способа разграничения *налоговых поступлений* между уровнями власти:

- 1) система надбавок и отчислений;
- 2) система размежевания доходных источников между государством и местным самоуправлением по конструкции налогов;
- 3) система размежевания доходных источников между государством и местным самоуправлением по видовому признаку.

Неналоговые поступления включают в себя следующие источники дохода:

- земельную и городскую ренту;
- доходы от тарифных платежей за услуги, которые предоставляются органами местного самоуправления и муниципальными учреждениями и предприятиями;
- санкционные (главным образом штрафы);
- разные виды сборов и пошлин.

Среди других наиболее распространенных видов *неналоговых поступлений* выделяются тарифные платежи за пользование услугами муниципальных предприятий. Они отличаются от взаиморасчетов тем, что утверждаются органами местного самоуправления. В эту же группу источников дохода входят сборы, являющиеся платой за услуги, предоставляемые муниципалитетом.

Муниципальный кредит

Основной признак кредитных ресурсов – это их возвратный характер, следовательно, они должны использоваться лишь для социально-экономического развития территории. В качестве источников кредитных ресурсов могут выступать государственные и частные кредитные учреждения, другие органы местного самоуправления и даже население.

Наиболее важной формой муниципального кредита является взаимный кредит, который подразумевает объединение ресурсов муниципальных образований для решения конкретных задач. Для экономически слабых муниципальных образований подход взаимного кредитования переходит на уровень межмуниципальных взаимоотношений и выступает в форме объединения гарантий на получение более дешевого и крупного кредита, получение которого требует солидных гарантий. В случае, когда хозяйственную деятельность ведут не муниципальные предприятия, а община, субъектами кредитной кооперации могут быть и сами органы местного самоуправления.

Контрольные вопросы

1. Изложите особенности финансовой деятельности государства внебюджетных фондов.
2. Раскройте сущность понятия финансов государственного и муниципального образования.
3. Обоснуйте финансово-контрольную деятельность, как составную часть финансовой деятельности государства.
4. Назовите компетентные органы государства, которые осуществляют финансово-контрольную деятельность.
5. Охарактеризуйте понятие и виды местного бюджета.
6. Покажите на примере бюджетный процесс и расходы местных бюджетов.
7. Обоснуйте систему надбавок и отчислений в местный бюджет.

ГЛАВА 10. ИНСТИТУТ БАНКРОТСТВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

10.1 Характеристика государственных и муниципальных органов управления в сфере несостоятельности (банкротства) и финансового оздоровления

Компетенция органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления в сфере *банкротства* определяется законами, иными нормативными актами субъектов РФ и правовыми актами органов местного самоуправления, принятыми в пределах их компетенции.

Закон о банкротстве определяет *компетенцию*:

- органов, призванных осуществлять государственную политику в сфере финансового оздоровления и банкротства (Правительство РФ, регулирующий орган – Минэкономразвития России);
- органа по контролю (надзору) в указанной сфере (федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии);
- уполномоченных органов, призванных представлять в деле о банкротстве и в процедурах, применяемых в деле о банкротстве, требования об уплате обязательных платежей и требования РФ по денежным обязательствам (Федеральная налоговая служба России, соответствующие органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления) (ст. 29 Закона о банкротстве).

Правительство РФ устанавливает порядок подачи уполномоченным органом заявлений о признании должника банкротом и требований об уплате обязательных платежей и требований РФ по денежным обязательствам; осуществляет координацию деятельности представителей федеральных органов исполнительной власти и представителей государственных внебюджетных фондов как кредиторов по денежным обязательствам и обязательным платежам; устанавливает порядок проведения учета и анализа платежеспособности стратегических организаций; устанавливает порядок учета мнений органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления при определении федеральными органами исполнительной власти своей позиции как кредиторов по обязательным платежам в ходе процедур, применяемых в деле о банкротстве (п. 1, 5 ст. 29 Закона о банкротстве).

Регулирующий орган – Министерство экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России) утверждает:

– единую программу подготовки арбитражных управляющих, правила проведения и сдачи теоретического экзамена по такой программе;

– федеральные стандарты профессиональной деятельности арбитражных управляющих и федеральные стандарты деятельности СРО, разрабатываемые национальным объединением СРО (п. 4 ст. 29 Закона о банкротстве).

Минэкономразвития осуществляет также ряд других полномочий в сфере финансового оздоровления и банкротства, предусмотренных Законом о банкротстве и иными нормативными правовыми актами.

Введение *финансового оздоровления* в процедуре банкротства подразумевает потенциальную возможность преодоления юридическим лицом кризисной ситуации и дальнейшее осуществление деятельности после осуществления ряда мер, призванных для погашения долгов компании и восстановления докризисного состояния. Успешное окончание финансового оздоровления выгодно всем участникам процесса.

Основные положения, касающиеся порядка внедрения финансового оздоровления, назначения ответственного лица, его полномочий и последствий содержатся в главе 5 действующей редакции ФЗ РФ «О несостоятельности (банкротстве)».

Финансовое оздоровление является одним из возможных этапов, наступающих после стадии наблюдения. Переход от наблюдения к оздоровлению осуществляется по официальному заключению арбитражного суда, вынесенному на основании ходатайства, подать которое имеют право следующие субъекты:

- юридическое лицо на основании протокола собрания учредителей;
- отдельный учредитель/руководитель;
- кредиторы;
- иные лица, заинтересованные в благоприятном исходе процесса.

Для обоснования предложения о введении этапа ходатайство должно быть подкреплено документами, подробный перечень которых для каждого из возможных инициаторов, содержится в ст. 77 и 78 «Закона о банкротстве». Общими для всех субъектов являются:

- график погашения задолженностей согласно реестру кредиторов;
- гарантия обеспечения выполнения обязательств (банковская, муниципальная или государственная; залог или поручительство);
- план финансового оздоровления организации.

Копии ходатайства и установленных Законом документов для предварительного ознакомления и изучения направляются всем участникам первого собрания кредиторов.

Точка отсчета срока финансового оздоровления начинается с вынесения судом решения о внедрении стадии, которое содержит информацию о временных рамках, об установленном графике выплат задолженностей и о назначении административного (финансового) управляющего. Первостепенной задачей стадии является покрытие организацией долговых обязательств, на втором месте находится выход деятельности юридического лица на докризисные показатели.

Задолженности, зафиксированные в реестре кредиторов и возникшие до внедрения стадии, должны быть погашены согласно графику погашения долгов. Первые выплаты производятся уже через месяц после начала этапа. В дальнейшем график административного управляющего предусматривает ежемесячные выплаты кредиторам задолженности равными частями в течение 12 месяцев. После погашения основного долга юридическое лицо осуществляет выплату неустойки за несвоевременный возврат средств. Сумма неустойки рассчитывается как произведение ставки рефинансирования на дату начала стадии и суммы долга.

Требования кредиторов 1-й и 2-й очереди должны быть полностью удовлетворены в первые полгода финансового оздоровления. Все задолженности, включенные в реестр, заверенные членами первого собрания, должны быть погашены за 30 дн до завершения данного этапа банкротства предприятия. В это же время должник готовит отчет, отражающий результаты проведения стадии, на основании которого арбитражный управляющий выносит заключение об эффективности процедуры и направляет его участникам собрания.

На период введения этапа финансового оздоровления руководители не утрачивают своих полномочий, но обязаны действовать в рамках установленных Законом ограничений. В число *сделок*, решение по которым руководитель обязан заверять разрешением административного управляющего, входят:

- сделки, увеличивающие долг организации на 5 % и более;
- сделки, связанные с покупкой, продажей, дарением имущества юридического лица;
- сделки, предполагающие продажу или перевод долга третьим лицам;
- сделки, сопряженные с привлечением заемных средств.

Что касается деятельности компании в целом, то финансовое оздоровление влечет за собой следующие *изменения*:

- предъявление требований кредиторов осуществляется в соответствии с положениями Закона;
- меры по покрытию долгов организацией, введенные до финансового оздоровления, упраздняются;
- арест имущества и установление ограничений касательно распоряжения собственностью организации производится в рамках действующего Закона по решению арбитражного суда;
- временно не осуществляются выплата имущественных взысканий за исключением исполнительных документов, которые были выданы до стадии оздоровления;
- приостанавливаются все действия, связанные с куплей-продажей акций учредителей;
- прекращаются выплаты дивидендов и выплата доли прибыли учредителям;
- запрещается переуступка долга юридического лица, если она влечет нарушение очереди погашения задолженностей перед кредиторами;
- штрафные санкции за просрочку платежей начисляются только на текущие платежи.

10.2 Коллегии уполномоченных государственных представителей, основные задачи и функции коллегии

Региональная коллегия федеральных органов исполнительной власти создается в целях координации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Коллегия является совещательным органом при полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации (далее именуется – полномочный представитель).

В состав коллегии по должности входят полномочный представитель, а также руководители территориальных органов, действующих на территории региона и ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Руководители иных территориальных органов включаются в состав коллегии полномочным представителем по согласованию с ними.

Если территориальный орган осуществляет свою деятельность на территориях нескольких регионов, то его руководитель вправе по согласованию с полномочным представителем направить для участия в работе коллегии иных сотрудников этого территориального органа.

Коллегия в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации и настоящим Положением.

Коллегия в пределах своей компетенции *содействует (задачи)*:

- реализации Президентом Российской Федерации своих конституционных полномочий по осуществлению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти субъекта (субъектов) Российской Федерации в регионе;
- согласованному выполнению территориальными органами стоящих перед ними задач;
- совершенствованию взаимодействия территориальных органов и органов государственной власти субъекта (субъектов) Российской Федерации, исключению дублирования в их работе.

Основными *функциями* коллегии являются:

- анализ экономической, политической и социальной ситуации в субъекте (субъектах) Российской Федерации и представление необходимых предложений полномочному представителю;
- рассмотрение экономических, социальных и иных вопросов, связанных с развитием региона и входящих в компетенцию территориальных органов;
- разработка и утверждение согласованных планов совместной деятельности территориальных органов;
- рассмотрение предложений органов государственной власти субъекта (субъектов) Российской Федерации и соответствующих органов местного самоуправления, а также общественных объединений и граждан по вопросам, отнесенным Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами к компетенции Президента Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти;
- информирование в установленном порядке органов государственной власти субъектов Российской Федерации и граждан о деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Контрольные вопросы

1. Изложите характеристику государственных и муниципальных органов управления в сфере несостоятельности (банкротства)
2. Дайте характеристику государственных и муниципальных органов управления в сфере финансового оздоровления
3. Обоснуйте компетенции, которые определяет закон о банкротстве.

4. Раскройте сущность деятельности регулирующего органа – Минэкономразвития России.

5. Раскройте сущность финансового оздоровления в процедуре банкротства.

6. Перечислите изменения, которые влечет за собой финансовое оздоровление.

7. Обозначьте основные задачи Коллегии.

ГЛАВА 11. ЭФФЕКТИВНОСТЬ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ

11.1 Специфика использования государственной и муниципальной недвижимости

Понятие «*недвижимое имущество*» представлено в ст. 130 ГК РФ: «к недвижимым вещам (недвижимое имущество, недвижимость) относятся земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, т. е. объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства».

Из данного определения следует, что речь идет о вещах, т. е. материальных, физически осязаемых объектах, имеющих экономическую форму товара. Недвижимость является особой разновидностью вещей. Ее *специфика* заключается в том, что это всегда индивидуально определенная вещь. Даже стандартные коттеджи, здания, сооружения являются уникальными вещами, поскольку привязаны к конкретному земельному участку. Об этом в частности свидетельствуют положения договора купли-продажи недвижимости (ГК РФ, ст. 555), согласно которым цена является существенным условием данного договора и к нему неприменимы положения п. 3 ст. 424 ГК РФ, согласно которому в случаях, когда в возмездном договоре цена не предусмотрена и не может быть определена исходя из условий договора, исполнение договора должно быть оплачено по цене, которая при сравнимых обстоятельствах обычно взимается за аналогичные товары, работы, услуги.

Специфика использования государственной и муниципальной недвижимости обусловлена, прежде всего, тем, что в любом общественном устройстве является объектом экономических и государственных интересов, и поэтому для этой категории имущества введена обязательность государственной регистрации прав на него, которая позволяет идентифицировать объект и субъект права, ибо связь между объектом недвижимости и субъектом прав на него невидима, а передача недвижимости путем физического перемещения невозможна.

Введение понятия «*недвижимая собственность*» подчеркивает, что недвижимость как экономический актив представляет собой сплав юридических и физических характеристик, а также требует особого внимания к проблемам содержания права собственности. Экономические отношения собственности в современном обществе

реализуются в правовых формах – ими определяются отношения субъекта собственности к объекту собственности, правовые нормы включают в себя права собственника, его имущественную ответственность и защищают его права: право владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом. Только четкое правовое закрепление конкретных объектов собственности за их субъектами, определение их правового статуса с определением соответствующего «пучка прав», экономической и другой ответственности, невзирая на тип собственника (частное лицо или государство), создают мощные экономические и другие стимулы для рациональной организации использования и воспроизводства собственности.

Таким образом, объем правомочий субъекта по отношению к недвижимости должен быть достаточен для того, чтобы он мог рационально ее использовать в соответствии со своими интересами. Например, один и тот же объект недвижимости можно использовать для обеспечения функционирования предприятия или организации, а можно и для того, чтобы сдать в аренду или продать через определенное время. Отсюда следует, что существенное отличие недвижимой собственности состоит в том, что она одновременно может выступать для разных лиц в разных экономических качествах.

11.2 Оценка эффективности использования объектов муниципальной недвижимости

Эффективность использования муниципального имущества оценивается по ее конечному результату. Одним из главных критериев оценки является наполняемость доходной части бюджета местного поселения. В настоящее время отмечается рост эффективности использования муниципальной собственности за счет массовой приватизации муниципального имущества, не отвечающего требованиям ст. 50 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», а так же сдачи в аренду муниципального имущества, в основном, в связи с проводящийся переоценкой арендной платы за пользование муниципальным имуществом и земельными участками, работой с имеющимися должниками, а также сокращением льгот по оплате за использование объектов муниципальной недвижимости.

При выборе того или иного варианта использования муниципальной собственности, в частности объектов недвижимости, находящихся в муниципальной собственности, необходимо учитывать и положительные и отрицательные моменты такого

решения. Приватизация муниципального имущества ведет, с одной стороны, к сокращению издержек, связанных с управлением и содержанием муниципальной собственности и увеличением доходной части местного бюджета, кроме того, частный бизнес получает возможность для своего расширения и развития за счет приватизации объектов с устоявшейся инфраструктурой.

В процедуре оформления прав на объекты недвижимости важнейшую роль играют два государственных института – *государственный кадастровый учет и государственная регистрация прав на объекты недвижимости*. От качественной работы систем кадастрового учета и регистрации прав зависит развитие рынка недвижимости в РФ. Немаловажную роль в благополучном завершении кадастрового учета и регистрации прав играет качество кадастровых работ и технической инвентаризации по описанию объектов недвижимости.

Государственный кадастровый учет недвижимого имущества необходим для определения индивидуализирующих признаков объектов недвижимости, участвующих в гражданском обороте. Государственный кадастровый учет предшествует осуществлению государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Система государственной регистрации прав необходима для обеспечения гарантий прав и законных интересов граждан и юридических лиц в процессе гражданского оборота недвижимости.

В соответствии с действующим законодательством права на недвижимое имущество, а также ограничения (обременения) таких прав возникают с даты государственной регистрации в *Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним* (ЕГРП), если иное не установлено федеральным законом.

Осуществление государственного кадастрового учета объектов недвижимости и ведение государственного кадастра недвижимости, а также государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним возложено на *Федеральную службу государственной регистрации кадастра и картографии (Росреестр)*, которая находится в ведении Минэкономразвития России. Указанные процедуры регулируются *Федеральными законами от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» и от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»*.

Соответственно, с учетом данных Реестра государственной собственности государство должно регистрировать свои права на проинвентаризированные и оцененные объекты недвижимости.

Следующим шагом должна стать выработка единых правил и процедур принятия решения по распоряжению объектами недвижимости, которые должны основываться на следующих принципах:

- определения исключительных случаев предоставления недвижимости на безвозмездной основе;
- использования высокодоходной недвижимости в коммерческих целях;
- запрета на предоставление объектов недвижимости в аренду по ставкам ниже уровня рыночных цен, сложившихся в регионе;
- сокращения льгот при использовании объектов недвижимости;
- прозрачности действий по предоставлению в пользование объектов недвижимого имущества с обязательной публикацией списка объектов для всех заинтересованных лиц. При наличии двух и более заявителей необходимо предоставлять в пользование объекты путем проведения торгов;
- упрощения процедуры оформления прав пользования объектами недвижимого имущества и сокращения ее сроков;
- продажи объектов незавершенного строительства на инвестиционных условиях, исходя из их рыночной стоимости. Объекты, не имеющие рыночной стоимости, могут предоставляться инвесторам в безвозмездное пользование под инвестиционные проекты, соответствующие государственным интересам.

Существующая система управления недвижимостью нуждается в совершенствовании с учетом того, что:

- отсутствует достоверный объектный учет и не сформирован реестр недвижимых объектов, включая государственные, что не позволяет провести четкое разграничение прав собственности и не дает возможности осуществить контроль за реальными денежными потоками, провести достоверный анализ эффективности использования недвижимости, составить прогноз поступления средств в государственный бюджет;
- отсутствует система рыночной оценки объектов, а также четкое определение прав пользования недвижимостью, что реально приводит к перманентному занижению стоимости имущества, недополучению рентных платежей, поскольку государство, являясь самым крупным собственником недвижимости, сдает имущество в аренду по ставкам, не «привязанным» к его рыночной оценке;

– полномочия государства как собственника недвижимости осуществляются многими органами государственной власти, деятельность которых часто не взаимосвязана;

– слабо используется многовариантный и индивидуальный подходы к использованию недвижимости;

– большое количество объектов незавершенного строительства не вовлечено в оборот и утрачивает инвестиционную привлекательность;

– развитие земельного законодательства отстает от развития иных отраслей законодательства, регулирующих оборот недвижимости, что приводит к нестыковке режимов правового использования земельных участков и расположенных на них зданий и сооружений при объективной связанности их в единый объект хозяйствования.

Таким образом, несмотря на устойчивую тенденцию повышения доходов, получаемых от использования (в основном от аренды) недвижимости, указанные доходы значительно отстают от сложившихся рыночных показателей, что является реальным основанием для изменения подходов к управлению недвижимым имуществом.

11.3 Задачи экономического механизма эффективного управления муниципальной собственностью

Формирование эффективной программы управления муниципальной недвижимостью в современных рыночных условиях хозяйствования является важнейшей целью, стоящей в настоящий момент перед местными органами власти. Максимизация поступлений в городской бюджет (повышение доходности объектов недвижимости и повышение эффективности расходования средств бюджета) и формирование эффективного рынка недвижимости региона (стимулирование эффективного перераспределения ресурсов городской территории и строений на рынке недвижимости между конкурирующими типами пользователей с учетом факторов социального характера) повышает эффективность использования ресурсов на рынке недвижимости.

Выработка эффективных направлений управления недвижимой собственностью муниципальных образований основывается на двойственности ее функции. Муниципальная недвижимость реализуется на локальном рынке через проявление двух ее *функций* – доходной и социальной.

Социальная функция муниципальной собственности обеспечивает условия для развития предпринимательства в виде его имущественной

поддержки на льготных условиях, и в то же время она выступает как доходная функция, обеспечивая повышение доходов местного бюджета. Например, одно и то же недвижимое помещение может быть использовано как для организации на нем муниципального предприятия (учреждения), так и для сдачи в аренду. При этом ставки арендной платы могут быть как льготными (тем самым стимулируется предпринимательская деятельность), так и рыночными.

Благодаря умеренным ценам, стабильностью и предсказуемостью условий аренды, проведению открытых конкурсов на право аренды предприниматели охотнее арендуют муниципальную недвижимость, чем такую же частную.

В современных условиях социально-экономической ситуации назрела необходимость пересмотра принципов и приоритетов в области управления и распоряжения имуществом. Принятая в 1999 г. *Концепция управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации* определила основные цели, задачи и принципы государственной политики в сфере управления недвижимостью. Концепция ориентирована на реализацию действующих и включение новых механизмов эффективного использования государственного имущества и повышения деловой активности коммерческих и некоммерческих организаций, успешной реализации институциональных преобразований. Однако отсутствие до настоящего времени государственной политики в сфере управления недвижимостью затрудняет разрешение ряда проблем, связанных с механизмом применения предлагаемых методик. Принятие ранее Государственной программы «Управление федеральным имуществом» призвано решить указанную проблему, поскольку к задачам указанной Программы отнесено:

- определение целей управления объектами федерального имущества;
- достижение оптимального состава и структуры федерального имущества путем сокращения доли государства в экономике, а также оптимизация состава федеральных организаций, действующих в конкурентных отраслях экономики;
- повышение эффективности модели управления компаниями с государственным участием, действенное управление объектами федерального имущества, закрепленными за федеральными организациями, находящимися в федеральной собственности земельными участками, а также федеральным имуществом, составляющим государственную казну Российской Федерации;

– обеспечение контроля по управлению федеральным имуществом, обеспечение снижения вероятности невыполнения поставленных целей и задач, а также минимизации возможных потерь, вызванных неблагоприятными событиями и обстоятельствами;

– обеспечение учета и мониторинга федерального имущества путем создания единой системы учета и управления федеральным имуществом, обеспечивающих механизмы сбора, консолидации и представления информации для принятия и анализа эффективности управленческих решений в отношении объектов федерального имущества;

– создание запасов государственного материального резерва, отвечающих современным потребностям общества и отраслей производства;

– обеспечение управления деятельностью организаций системы государственного резерва в части формирования, хранения и обслуживания его запасов;

– обеспечение качественного обновления основных фондов на основании применения новейших эффективных технологий строительной индустрии.

Эффективное управление объектами недвижимости может быть обеспечено только на основе использования современных методов хозяйствования. Использование нерыночных подходов управления, формирование отношений без учета законов и требований рынка приводит к снижению поступлений в бюджет, сдерживанию эффективного использования объектов недвижимости, неэффективному расходованию средств бюджета, низкой привлекательности недвижимости как объекта инвестиций.

Контрольные вопросы

1. Что представляет собой недвижимое имущество?
2. Каковы критерии разграничения недвижимого и движимого имущества?
3. Какова процедура разграничения государственной собственности на недвижимость?
4. Назовите функции органов управления государственной недвижимой собственностью.
5. Какие задачи вытекают из главных целей управления государственной собственностью?

6. Охарактеризуйте объем правомочий собственника по отношению к недвижимому имуществу. Различается ли этот объем правомочий по отношению к движимому имуществу?

7. Что входит в состав объектов недвижимости, принадлежащих государственному собственнику?

8. Какие объекты недвижимости могут находиться исключительно в государственной собственности?

9. Охарактеризуйте механизмы управления недвижимостью, находящейся в собственности государства.

10. Какие проблемы существуют в управлении государственной собственностью на данном этапе государственного развития?

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На сегодняшний день современное направление управления государственной и муниципальной собственностью состоит из множества моделей и концепций, и среди них нет идеальных. Одни модели несут культурную специфику определенной страны, что мешает внедрению в другом государстве, другие являются слишком затратными, и в любом случае у каждой концепции есть определенные недочеты. Но обучающемуся по направлению подготовки 38.03.04 Государственное и муниципальное управление (уровень бакалавриата), тем не менее, необходимо быть в курсе основных теорий управления, уметь выделять их преимущества и применять на практике.

В данном учебном пособии были раскрыты основные вопросы дисциплины «Управление государственной и муниципальной собственностью», а также рассмотрены правовые формы управления государственной и муниципальной собственностью, методы ее формирования, особенности правового режима экономического оборота отдельных видов объектов государственной и муниципальной собственности.

Данное учебное пособие предназначено для обучающихся направления подготовки 38.03.04 Государственное и муниципальное управление, направленность «Государственное и муниципальное управление» (программа прикладного бакалавриата), но может представлять интерес и для практических работников, а также всех интересующихся и изучающих теорию и практику управления государственной и муниципальной собственностью.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативно-правовая

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://constitution.kremlin.ru>.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ. Ч. 1 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации от 18.12.2006 № 230-ФЗ. Ч. 4. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://legalacts.ru/kodeks/GK-RF-chast-4>.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661.
5. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699.
6. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773.
7. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040.
8. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_60683.
9. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64299.
10. Об архитектурной деятельности в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 17.11.1995 № 169-ФЗ – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8344.
11. О радиационной безопасности населения [Электронный ресурс]: федер. закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8797.
12. Об использовании атомной энергии [Электронный ресурс]: федер. закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ. – Режим доступа: <https://files.stroyinf.ru/Data2/1/4293807/4293807890.pdf>.

13. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием порядка отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства [Электронный ресурс]: федер. закон от 02.07.2013 № 144-ФЗ. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=148456#04843034981660408>.

14. Об охране атмосферного воздуха [Электронный ресурс]: федер. закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_22971.

15. Об отходах производства и потребления [Электронный ресурс]: федер. закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19109.

16. Об экологической экспертизе [Электронный ресурс]: федер. закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8515.

17. Об охране окружающей среды [Электронный ресурс]: федер. закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34823.

18. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения [Электронный ресурс]: федер. закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_22481.

19. О несостоятельности (банкротстве) [Электронный ресурс]: федер. закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_39331.

20. Об уничтожении химического оружия [Электронный ресурс]: федер. закон от 02.05.1997 № 76-ФЗ. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/2150201>.

21. Об акционерных обществах [Электронный ресурс]: федер. закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8743.

22. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ. – Режим доступа: https://legalacts.ru/doc/131_FZ-ob-obvih-principah-organizacii-mestnogo-samoupravlenija.

23. Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении

изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 22.07.2008 № 159-ФЗ. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_78582.

24. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс] : федер. закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/consdoc_LAW_144624.

25. О средствах массовой информации [Электронный ресурс] : закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1511.

26. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058.

27. О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним [Электронный ресурс] : федер. закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/11901341>.

28. О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_49025.

29. О приватизации государственного и муниципального имущества [Электронный ресурс] : федер. закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ. – Режим доступа: <https://www.yabloko.ru/municipal/zakon/fz178>.

30. О государственном кадастре недвижимости [Электронный ресурс] : федер. закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_70088.

31. О землеустройстве [Электронный ресурс] : федер. закон от 18.06.2001 № 78-ФЗ. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32132.

32. О недрах [Электронный ресурс]: закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_343.

33. О мерах по улучшению использования расположенного за пределами Российской Федерации федерального недвижимого имущества, закрепленного за федеральными органами исполнительной власти и их представительствами, другими государственными органами Российской Федерации и государственными организациями [Электронный ресурс]: указ Президента РФ от 23.10.2000 № 1771. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/182632>.

34. 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 [Электронный ресурс]: постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27.12.1991 № 3020-1 – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_208.

35. О федеральной целевой программе «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014–2019 гг.) [Электронный ресурс]: постановление Правительства РФ от 10.10.2013 № 903. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/70474300>.

Основная

36. Абдурахманова, И. В. История государства и права зарубежных стран / И. В. Абдурахманова. – М. : ИНФРА-М ; Академцентр, 2011.

37. Алексеев, С. С. Право собственности: проблемы теории / С. С. Алексеев. – М. : Норма ; ИНФРА-М, 2012.

38. Андреев, Ю. Н. Собственность и право собственности: цивилистические аспекты / Ю. Н. Андреев. – М. : Норма ; ИНФРА-М, 2013.

39. Балабанов, И. Т. Операции с недвижимостью / И. Т. Балабанов. – М. : Финансы и статистика, 1996.

40. Болтанова, Е. С. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Е. С. Болтанова. – М. : ИЦ РИОР ; ИНФРА-М, 2010.

41. Бочарова, И. Ю. Корпоративное управление / И. Ю. Бочарова. – М. : ИНФРА-М, 2012.

42. Варламова, А. Н. Правовое обеспечение развития конкуренции / А. Н. Варламова. – М. : Статут, 2011.
43. Гражданское право / отв. ред. С. П. Гришаев. – М. : Норма; ИНФРА-М, 2010.
44. Гражданское право. В 2 ч. Ч. 1 / под ред. В. П. Камышанского, Н. М. Коршунова, В. И. Иванова. – М. : Юнити-Дана, 2012.
45. Гражданское право. В 2 ч. Ч. 2 / отв. ред. В. П. Мозолин. – М. : Юристь, 2004.
46. Гражданское право. В 4 т. / отв. ред. Е. А. Суханов. – М. : Волтере Клувер, 2010. – Т. 2.
47. Девятков, С. А. Управление муниципальной собственностью / С. А. Девятков. – Томск : Изд-во Тюменского государственного университета, 2010.
48. Ерофеев, Б. В. Земельное право: учебник / Б. В. Ерофеев. – М. : ИД ФОРУМ ; ИНФРА-М, 2013.
49. Жилинский, Е. С. Государственная собственность в Российской Федерации: конституционно-правовая основа разграничения / Е. С. Жилинский. – М. : Норма, 2010.
50. Заславская, М. Д. История экономики : учеб. пособие для бакалавров / М. Д. Заславская. – М. : Дашков и К°, 2013.
51. Иванов, А. А. Теория государства и права / А. А. Иванов; под ред. В. П. Малахова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2012.
52. История отечественного государства и права / под ред. Р. С. Мулукаева. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2012.
53. История экономических учений : учебник / под ред. А. Н. Марковой, Ю. К. Федулова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2012.
54. Кленов, С. Н. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления / С. Н. Кленов. – М. : ИНФРА-М, 2015.
55. Коробко, В. И. Теория управления : учеб. пособие / В. И. Коробко. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2012.
56. Кошкин, В. И. Управление государственной собственностью / В. И. Кошкин, В. М. Шупыро. – М. : ИНФРА-М, 2003.
57. Краевое, О. И. Земельное право : учебник / О. И. Крассов. – М. : Норма; ИНФРА-М, 2012.
58. Лузина, А. Н. Понятие недвижимого имущества и отдельные объекты недвижимого имущества / А. Н. Лузина. – М. : РАП, 2013.
59. Орешин, В. П. Государственное и муниципальное управление / В. П. Орешин. – М. : ИЦ РИОР ; ИНФРА-М, 2011.

60. Политахин, П. А. Земельная собственность в условиях современной рыночной экономики России / П. А. Политахин. – Красноярск : Изд-во Сибирского федерального университета, 2011.
61. Суханов, Е. А. Сравнительное корпоративное право / Е. А. Суханов. – М. : Статут, 2014.
62. Талапина, Э. В. Публичное право и экономика / Э. В. Талапина. – М. : Волтере Клувер, 2011.
63. Финансовые рынки: профессиональная деятельность на рынке ценных бумаг / под ред. Б. В. Сребник, Т. Б. Вилкова. – М. : ИНФРА-М, 2012.
64. Фокин, С. В. Земельно-имущественные отношения : учеб. пособие. – М. : Альфа; ИНФРА-М, 2014.
65. Черничкина, Г. Н. Гражданское право / Г. Н. Черничкина. – М. : ИЦ РИОР; ИНФРА-М, 2013. – Т. 1.
66. Чубуков, Г. В. Земельное право / под ред. Г. В. Чубукова, И. А. Волковой, В. В. Курочкиной. – М. : ЮНИТИ-ДАНА ; Закон и право, 2012.
67. Шамарова, Г. М. Основы государственного и муниципального управления / Г. М. Шамарова. – М. : Изд-во Московского финансово-промышленного университета «Синергия», 2013.
68. Шебанова, Н. А. Собственность Российской Федерации за рубежом: правовое регулирование и защита / Н. А. Шебанова. – М. : Юрлитинформ, 2013.
69. Rady, O. The general intellectual property rights research. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.wipo.int/export/sites/www/about-wipo/en/offices/japan/research/pdf/cambodia_2002.pdf.
70. Taylor & Francis Group. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.taylorandfrancis.com/books/subjects/SCEB>.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ	4
1.1 Собственность как экономическая, правовая, финансовая и управленческая категория	4
1.2 Формы собственности, субъекты права собственности на имущество предприятий	6
1.3 Состав государственной и муниципальной собственности	9
ГЛАВА 2. ОСНОВНЫЕ СПОСОБЫ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ	15
2.1 Основания возникновения права государственной и муниципальной собственности в РФ	15
2.2 Схемы передачи государственной собственности в муниципальную	20
ГЛАВА 3. СУБЪЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ	23
3.1 Право владения, использования и распоряжения государственной и муниципальной собственностью (ст. 130 Конституции РФ)	23
3.2 Субъекты права государственной собственности	27
3.3 Исполнительно-распорядительная функция органов местного самоуправления	31
3.4 Принципы регулирования инвестиционных процессов	35
ГЛАВА 4. ЗЕМЛЯ КАК ОБЪЕКТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ И УПРАВЛЕНИЯ	40
4.1 Понятие и объекты права государственной и муниципальной собственности на землю	40
4.2 Основания отнесения городских земель к объектам государственной и муниципальной собственности	43
4.3 Механизм предоставления земельных участков из муниципальных земель для застройки инвестиционного проекта	46
4.4 Инвестиционный климат и его параметры	49

ГЛАВА 5. ПРЕДПРИЯТИЯ КАК ОБЪЕКТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ	55
5.1 Понятие государственного и муниципального предприятия как имущественного комплекса	55
5.2 Состав и образование предприятия как единого имущественного комплекса	57
5.3 Правовое положение унитарных муниципальных предприятий	59
ГЛАВА 6. ПРИВАТИЗАЦИЯ ОБЪЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ	63
6.1 Понятие приватизации	63
6.2 Цель приватизации государственной и муниципальной собственности	67
6.3 Способы приватизации, предусмотренные ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»	68
ГЛАВА 7. АРЕНДА ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ	73
7.1 Формирование арендных отношений в России	73
7.2 Объекты аренды имущества всех форм и видов собственности	77
7.3 Основания для передачи в аренду объектов муниципальной недвижимости (по конкурсу, на аукционе, по факту пользования, внеконкурсная передача)	80
ГЛАВА 8. ДРУГИЕ ВИДЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ	83
8.1 Доверительное управление	83
8.2 Оперативное управление	85
8.3 Хозяйственное ведение муниципальной собственностью	87
8.4 Безвозмездное пользование	89
ГЛАВА 9. УПРАВЛЕНИЕ ФИНАНСАМИ И БЮДЖЕТОМ	94
9.1 Понятие финансов государственного и муниципального образования	94
9.2 Понятие и виды местного бюджета	97
9.3 Бюджетный процесс, расходы местных бюджетов	99
9.4 Система надбавок и отчислений, неналоговые поступления, муниципальный кредит	105

ГЛАВА 10. ИНСТИТУТ БАНКРОТСТВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ	109
10.1 Характеристика государственных и муниципальных органов управления в сфере несостоятельности (банкротства) и финансового оздоровления.....	109
10.2 Коллегии уполномоченных государственных представителей, основные задачи и функции коллегии.....	112
ГЛАВА 11. ЭФФЕКТИВНОСТЬ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ.....	115
11.1 Специфика использования государственной и муниципальной недвижимости	115
11.2 Оценка эффективности использования объектов муниципальной недвижимости	116
11.3 Задачи экономического механизма эффективного управления муниципальной собственностью.....	119
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	123
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	124

Учебное пособие

Шевченко Ольга Павловна

УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ

Учебное пособие

В авторской редакции
Макет обложки – Н. П. Лиханская

Подписано в печать 18.03.2019. Формат 60 × 84 ¹/₁₆.

Усл. печ. л. – 7,0. Уч.-изд. л. – 5,5.

Тираж 50 экз. Заказ № 111 – 70 экз.

Типография Кубанского государственного аграрного университета.
350044, г. Краснодар, ул. Калинина, 13