

Управление государственной и муниципальной собственностью

РАЗДЕЛ 1. ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ: ПОНЯТИЕ, СОСТАВ, ПРОЦЕСС ФОРМИРОВАНИЯ

Собственность – отношение между человеком, группой или сообществом людей (субъектом), с одной стороны, и любой субстанцией материального и нематериального мира (объектом), с другой стороны, заключающееся в постоянном или временном, частичном или полном отчуждении, присвоении и использовании объекта субъектом.

Субъект собственности – активная сторона отношений собственности, имеющая возможность и право обладания объектом собственности.

Объект собственности – пассивная сторона отношений собственности в виде предметов природы, имущества, вещества, информации, духовных и интеллектуальных ценностей.

Чистый режим частной собственности:

- 1) право владения;
- 2) право пользования;
- 3) право управления;
- 4) право на доход;
- 5) право на «капитальную ценность» вещи;
- 6) право на безопасность;
- 7) право на передачу вещи по наследству или по завещанию;
- 8) бессрочность;
- 9) обязанность воздерживаться от использования вещи вредным для других способом;
- 10) ответственность в виде взыскания (возможность принудительного отчуждения объекта собственности);
- 11) остаточный характер.

Право собственности в Российской Федерации

Владение – факт реального обладания каким-либо имуществом. Номинальное право или практическая возможность использовать имущество, статичная характеристика отношений собственности.

Пользование – возможность извлечения полезных свойств из обладания имуществом, его применение в соответствии с назначением по желанию собственника.

Распоряжение – возможность реализации имущества любым способом, вплоть до его уничтожения.

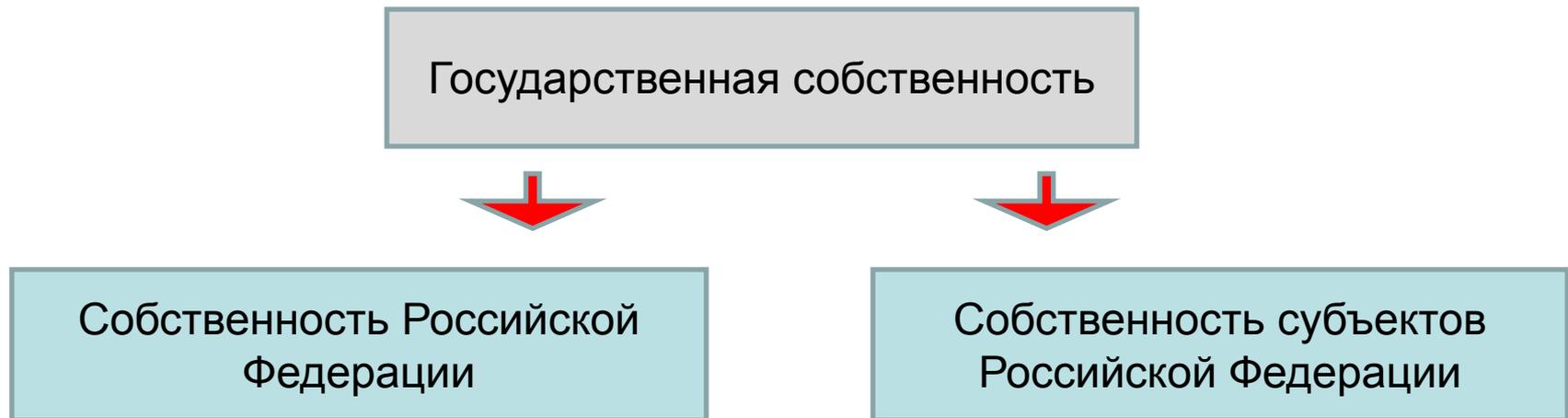
Классификацию форм собственности можно проводить по основным физическими и иным характеристикам:

- недвижимая собственность – земельные участки, участки недр, обособленные водные объекты, подлежащие федеральной регистрации воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания, космические объекты и другое имущество;
- движимая собственность – имущество, не относящееся к недвижимому, включая деньги и ценные бумаги;
- информация (данная категория собственности не существует как объект общественных отношений без носителей: человек, электронные средства записи, бумага, и т.д.);
- результаты интеллектуальной деятельности, в том числе исключительные права на них (интеллектуальная собственность);
- другая собственность.

Государственная собственность:

Законодательно - имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации и субъектам Российской Федерации.

Социально-экономическая категория есть выражение отношений между людьми по поводу присвоения благ в целях реализации государственных и публичных интересов.



Необходимость государственной собственности на определенные виды имущества обусловлена рядом факторов:

- 1) Обеспечение безопасности страны – военной, экологической, эпидемиологической, продовольственной и т. п.
- 2) Выполнение государством ряда социальных функций – обеспечение образования, здравоохранения, социальной помощи.
- 3) Регулирование деятельности естественных монополий – транспорт, связь, энергетика, ВПК и др.

Исключительно к федеральной собственности отнесены:

1. Объекты, составляющие основу национального богатства страны.
2. Объекты, необходимые для обеспечения функционирования федеральных органов власти и управления.
3. Объекты оборонно-промышленного комплекса.
4. Объекты отраслей, обеспечивающих жизнедеятельность народного хозяйства Российской Федерации в целом и развитие других отраслей.
5. Прочие объекты.

Группировка объектов государственной собственности:

- *Первая группа.* Объекты, предназначенные для выполнения общегосударственных задач.
- *Вторая группа.* Объекты, обеспечивающие поддержание и развитие экономического потенциала страны.
- *Третья группа.* Объекты, через которые государство реализует экономическую политику и социальную защиту населения.

Объекты, предназначенные для выполнения общегосударственных задач:

- обеспечением обороны и безопасности;
- защитой государственных границ, территориального моря и воздушного пространства;
- проведением внешней политики и поддержанием международных отношений;
- управлением государственными экономическими службами, включая Центральный банк Российской Федерации;
- функционированием органов государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной);
- проведением фундаментальных научных исследований;
- контролем за природопользованием и охраной окружающей среды;
- охраной памятников истории и культуры;
- хранением государственных запасов и резервов;
- эксплуатацией и обслуживанием крупных транспортных магистралей.

Объекты, обеспечивающие поддержание и развитие экономического потенциала страны:

- базовых отраслей экономики (электроэнергетика, предприятия связи и почтовая служба, нефте- и газодобыча, транспортная инфраструктура);
- по добыче и переработке драгоценных металлов и камней, радиоактивных и редкоземельных элементов;
- предприятия наукоемкого (стратегического) машиностроения (авиакосмической техники, атомного машиностроения, военно-промышленных изделий).

Объекты, через которые государство реализует экономическую политику и социальную защиту населения:

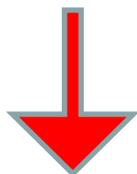
- учреждения и организации здравоохранения;
- высшие учебные заведения;
- учреждения культуры и искусства;
- федеральные органы социального страхования и социального обеспечения и др.

Муниципальная собственность – имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям (ст. 215 ГК РФ).

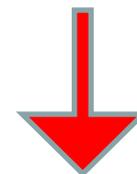
Субъект отношений – муниципальное образование.

Объект отношений – любое имущество, за исключением отнесенного к исключительному ведению Российской Федерации или субъекта федерации.

Способы формирования государственной и муниципальной собственности



административные



гражданско-
правовые

Способы формирования государственной и муниципальной собственности
Административные:

- передача объектов государственной собственности в собственность муниципального образования в порядке разграничения собственности между уровнями власти;
- формирование собственности через взимание налогов и иных обязательных платежей, подлежащих зачислению в местный бюджет.

Способы формирования государственной и муниципальной собственности

Гражданско-правовые:

- формирование муниципальной собственности в результате коммерческой и некоммерческой деятельности муниципальных предприятий учреждений;
- приобретение имущества по сделкам и по иным основаниям, предусмотренным законодательством.

Способы формирования государственной и муниципальной собственности:

- разграничение собственности между Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями;
- передача государственной собственности в состав муниципальной собственности (и наоборот);
- создание государственной и муниципальной собственности путем строительства новых объектов;
- приватизация государственной и муниципальной собственности.

Разграничение собственности между Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями

- Реализация процесса в условиях отсутствия избранных органов исполнительной власти субъектов федерации и развития местного самоуправления.
- Реализация волей одной стороны – Правительством Российской Федерации.
- Делегирование полномочий и передача объектов имущественного комплекса в социальной сфере на уровень территорий.
- Потеря или ухудшение состояния объектов имущественного комплекса социальной сферы в условиях нехватки финансирования.

Создание государственной и муниципальной собственности путем строительства новых объектов

- Высокий физический и моральный износ объектов государственной и муниципальной собственности.
- Недостаточный уровень развития рыночной инфраструктуры (низкая транспортная пропускная способность железной дороги, таможенных терминалов, портов и т.д.).
- Необходимость в новых объектах рыночной инфраструктуры.

Социально-экономические аспекты управления государственной и муниципальной собственностью

- создание материальных предпосылок для обеспечения устойчивого воспроизводства общественного капитала;
- позволяет государству быть самостоятельным элементом в экономических правоотношениях с другими субъектами собственности внутри страны и за рубежом;
- обеспечение функционирования капиталоемких отраслей;
- создание благоприятных условий для развития частного предпринимательства;
- обеспечивает функционирование некоммерческой социальной сферы и производство общественных благ; национальную безопасность;
- позволяет сглаживать колебания экономических циклов.

Управление государственной и муниципальной собственностью

РАЗДЕЛ 2. УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ

Управление государственной и муниципальной собственностью – это управление ее воспроизводством, использованием и трансформацией.

Уровни управления государственной и муниципальной собственностью



Макроуровень

Уровень взаимодействия федеральных органов законодательной и исполнительной власти



Мезоуровень

Уровень взаимодействия элементов системы управления Минэкономразвития России со структурными подразделениями других министерств и ведомств



Микроуровень

Уровень взаимодействия структурных подразделений аппарата Министерства имущественных Отношений Российской Федерации между собой

Способы управления государственной и муниципальной собственностью

- продажа;
- передача в аренду;
- создание государственного или муниципального предприятия;
- внесение объекта собственности в качестве вклада в уставной капитал акционерных обществ;
- инвестирование в объект собственности (развитие).

Продажа

1. Получение единовременной крупной суммы денежных средств.
2. Развитие частного сектора.
3. Формирование налогооблагаемой базы.

1. Потеря альтернативных доходов.
2. Отсутствие возможности определять судьбу объекта.

Аренда

1. Появление стабильного во времени источника дохода.
2. Сохранение контроля над судьбой объекта собственности.
3. Возможность использования объектов собственности в будущем.

1. Потеря ряда возможных налоговых поступлений (налог на имущество).
2. Отсутствие стимула у арендатора к инвестированию средств в развитие объекта собственности.

Создание государственного или муниципального предприятия

1. Возможность получения дохода (экономии бюджетных средств на покупку данных товаров и услуг по рыночным ценам) в долгосрочном периоде.

2. Расширение возможности решения задач социально-экономического развития.

1. Отсутствие денежных поступлений в краткосрочном периоде.

2. Возможна искусственная поддержка нерентабельных предприятий на рынки и нарушение рыночных начал.

Внесение в качестве доли в уставной капитал

1. Получение дохода в долгосрочном периоде в виде дивидендов.
2. Повышение эффективности использования объектов собственности.
3. Возможность последующей продажи акции по более выгодному курсу.
4. Сохранение контроля над предприятиями экономически и социально значимыми для государства или отдельного региона, территории.

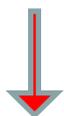
1. Отсутствие денежных поступлений в краткосрочном периоде.
2. Возможна искусственная поддержка нерентабельных предприятий на рынки и нарушение рыночных начал (распределение государственного и муниципального заказов).

Развитие (инвестирование) объекта собственности

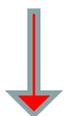
1. Расширение возможности решения ряда социально-экономических задач развития.
2. Увеличение налогооблагаемой базы.
3. Возможность получения дополнительного дохода в будущем от использования или продажи.

1. Необходимость больших единовременных затрат на реализацию инвестиционных программ.

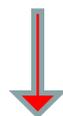
Эффективность управления государственной и муниципальной собственностью



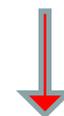
Бюджетная



Социальная



Экономическая



Рыночная

Бюджетная эффективность

В основе данных критериев лежит сопоставление направлений кассовых потоков из бюджета на содержание и функционирование объектов собственности и в бюджет в качестве результатов управления. При этом важно понимать, что бюджетная эффективность существует как в случае прямых денежных поступлений в бюджетную систему, так и в случае снижения абсолютных или относительных расходов бюджета.

Экономическая эффективность

Определяются как соотношение доходов и расходов, получаемых в процессе управления государственной и муниципальной собственностью (уровень рентабельности, доля самоокупаемости, и т.д.) или через показатели конкурентоспособности производимой продукции (товаров и услуг) на рынке.

Социальная эффективность

Изменение количества рабочих мест; улучшение жилищных и культурно-бытовых условий; улучшение условий труда; влияние на структуру производственного персонала; надежность снабжения населения отдельными видами товаров; улучшение здоровья населения; экономия свободного времени. Социальные результаты в большинстве случаев не поддаются стоимостной оценке, что существенно затрудняет их включение в состав общих результатов эффективности управления собственностью.

Рыночная эффективность

Соответствие основной продуктовой стратегии потребностям рынка, вероятность коммерческого успеха, вероятный объем продаж, позиция в конкурентной борьбе, общая емкость рынка по отношению к предлагаемой и аналогичной продукции, эластичность цены на продукцию.

Критерии эффективности управления государственной и муниципальной собственностью

- рыночные;
- финансовые;
- внешние и экологические;
- научно-технические;
- социальные;
- производственные;
- региональные.

Виды сделок с объектами государственной и муниципальной собственностью

Сделка – это действия граждан и юридических лиц, направленные на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей.

Виды сделок:

- Продажа
- Аренда и субаренда
- Доверительное управление
- Право хозяйственного ведения
- Право оперативного управления

Продажа

Продажа объектов государственной и муниципальной собственности осуществляется в порядке, предусмотренном законами о приватизации государственной и муниципальной собственности: на конкурсе, через выкуп арендованного имущества, на аукционе, путем продажи акций акционерных обществ.

Аренда и субаренда

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

Передача может осуществляться:

- по конкурсу;
- на аукционе;
- по факту пользования.

Доверительное управление

Передача прав на распоряжение и пользование имуществом, но собственник устанавливает частичные ограничения в реализации этих прав.

Учредителем доверительного управления может быть только собственник. Доверительное управление осуществляется в его интересах или в интересах лица, указанного в договоре. Право собственности к доверительному управляющему не переходит.

Хозяйственное ведение

Передача права использования на объекты государственной и муниципальной собственности.

Имущество, принадлежащее предприятию или иному лицу на праве хозяйственного ведения, не может быть без согласования с собственником продано, передано в аренду, внесено в качестве вклада в уставной капитал другого предприятия.

Право хозяйственного ведения не может быть передано предприятием другим юридическим или физическим лицам.

Оперативное управление

Право оперативного управления представляет собой особое вещное право юридического лица владеть, пользоваться и распоряжаться государственным и муниципальным имуществом в пределах, установленных законом, целями его деятельности, заданиями собственника (чаще всего здесь имеется в виду необходимость соблюдения сметы расходов) и назначением данного имущества.

Безвозмездное пользование

Гражданский кодекс Российской Федерации определяет договор безвозмездного пользования как договор ссуды.

Некоторые объекты государственной и муниципальной собственности могут быть переданы в безвозмездное пользование:

- государственным и муниципальным унитарным предприятиям и учреждениям;
- юридическим лицам - некоммерческим организациям и физическим лицам;
- органам государственной и муниципальной власти.

Формирование системы управления

Система управления государственной и муниципальной собственностью представляет собой совокупность согласованных методов и средств целенаправленного воздействия на субъекты процесса управления для достижения заданных целей.

Принципы управления государственной и муниципальной собственностью:

1. Социально-экономическая эффективность.
2. Целеполагание.
3. Прогрессивная мотивация.
4. Социально-экономическая, административная, уголовная ответственность.
5. Комплексность и системность управления.
6. Правовое регулирование.
7. Профессионализм.

Подсистемы обеспечения

Функциональные подсистемы обеспечения процесса управления:

- планирование и программирование;
- мониторинг;
- учет и аудит;
- контроль.

Подсистемы обеспечения процесса управления:

- нормативно-правовое обеспечение;
- организационное обеспечение;
- финансовое обеспечение;
- учетно-аналитическое обеспечение;
- кадровое обеспечение;
- информационное обеспечение.

Нормативно-правовое обеспечение

Нормативные акты, регламентирующие деятельность органов управления государственной и муниципальной собственностью. Профессиональные стандарты и методики по вопросам управления государственной и муниципальной собственностью. Методические и научно-информационные материалы для экономических служб органов управления государственной и муниципальной собственностью.

Организационное обеспечение

Совокупность организационных структур, целью функционирования которых является повышение эффективности использования государственной и муниципальной собственностью. Документы, регламентирующие состав, функции и задачи структурных звеньев различных уровней системы управления государственной и муниципальной собственностью. Права и обязанности специалистов по управлению государственной и муниципальной собственностью. Технологии выполнения специалистами отдельных процедур и операций, необходимых для решения задач управления государственной и муниципальной собственностью.

Финансовое обеспечение

Принципы и условия финансирования деятельности органов управления государственной и муниципальной собственностью. Нормативы распределения средств, поступающих органам управления государственной и муниципальной собственностью.

Учетно-аналитическое обеспечение

Информация об объектах государственной и муниципальной собственности, изменения объектов собственности в результате их использования, о доходах от использования государственной и муниципальной собственности и т.д. методики сбора, хранения, обработки информации об объектах собственности. Нормативные правовые акты по отражению учета объектов государственной и муниципальной собственности. Методики и порядок проведения экономического анализа и оценки результатов использования государственной и муниципальной собственности, а также экспертизы инвестиционных проектов.

Кадровое обеспечение

Система отбора и расстановки руководящих работников и специалистов органов управления государственной и муниципальной собственностью. Порядок подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих в органах государственной и муниципальной власти по управлению объектами государственной и муниципальной собственностью. Порядок аттестации работников. Правила лицензирования отдельных видов деятельности по управлению государственной и муниципальной собственностью.

Информационное обеспечение

Информационные базы данных, функционирование которых направлено на информационную поддержку работы органов управления государственной и муниципальной собственностью. Отчет о составе государственной и муниципальной собственности и другая информация.

Необходимость государственного регулирования земельных отношений и уникальность земли как объекта недвижимости объясняется:

- незаменимость земельных ресурсов в обеспечении процесса воспроизводства и жизнедеятельности общества;
- ограниченность и невозможность производства объектов земельной собственности в процессе хозяйственной деятельности;
- в Российской Федерации земельные ресурсы являются одним из основных объектов имущества государственной собственности.

Земли в Российской Федерации по целевому назначению подразделяются на следующие категории (в соответствии со ст. 7 ЗК РФ):

- 1) земли сельскохозяйственного назначения;
- 2) земли поселений;
- 3) земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения;
- 4) земли особо охраняемых территорий и объектов;
- 5) земли лесного фонда;
- 6) земли водного фонда;
- 7) земли запаса.