

# **Лекция 1 «Государственная и муниципальная собственность и система управления ею»**

**по дисциплине «Управление  
государственной и муниципальной  
собственностью»**



## Понятие и содержание права собственности

Правовое регулирование экономических отношений собственности порождает образование **права собственности**, с помощью которого утверждается господство собственника над не принадлежащим ему ранее имуществом, а также возникают его полномочия по владению, пользованию и распоряжению указанным имуществом.

Термин «право собственности»

### Право собственности в субъективном понимании

— это индивидуализированное гражданское право абсолютного характера, существующее в рамках конкретного правоотношения собственности, которое может принадлежать отдельному гражданину (физическому лицу), коллективу граждан (юридическому лицу) или государству в целом.

Абсолютный характер права собственности означает, что правомочному субъекту (физическому лицу, юридическому лицу, государству) противостоит неограниченное количество обязательственных субъектов, которые не должны своими действиями нарушать это право

**Суть субъективного права собственности** заключается в том, что оно обеспечивает владельцу соответствующее поведение со стороны окружающих лиц и тем самым дает возможность владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащим ему имуществом. Все остальные лица обязаны воздерживаться от совершения действий, которые препятствуют владельцу осуществлять принадлежащее ему субъективное право по своему усмотрению и в своих интересах

### Право собственности в объективном смысле

— это совокупность правовых норм, регулирующих отношения собственности в той или иной правовой системе. Объективное право состоит из норм, которые закрепляют владение, пользование и распоряжение имуществом, а также норм, охраняющих и защищающих право собственности от противоправных действий третьих лиц.

### Право собственности в объективном смысле

является одним из важнейших правовых институтов гражданского права. С помощью правовых норм, входящих в его состав, не только закрепляются материальные блага за конкретным субъектом, но и регулируется порядок приобретения и прекращения права собственности, осуществление владения, пользования и распоряжения имуществом, а также защита законных прав собственника.



## Содержание права собственности

Концепция ГК РФ (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.

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**.

## Содержание права собственности

**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.

- 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.



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.



## Содержание права собственности

**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.

**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

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.

## Государственная и муниципальная собственность в общей системе права собственности



**Конституция РФ** признает равными все существующие **формы собственности**. Конституционно не закреплен исчерпывающий перечень форм собственности: ст. 8 предусматривает признание и защиту

- частной,
- государственной,
- муниципальной и
- иных форм собственности.

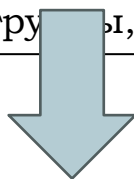
Также в Конституции отсутствуют нормы, которые установили бы основную или ведущую форму собственности.



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



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



В рамках **общественной (публичной) собственности** следует выделить

- **государственную,**
- **муниципальную и**
- **так называемую общенародную собственность.**



## Государственная и муниципальная собственность в общей системе права собственности



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



**Муниципальная собственность** — это отношения общего присвоения территориальной общиной населенного пункта имущества, природных объектов, 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;
- тесная связь 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.**



Следует отметить, что в таком случае речь фактически идет о выделении субъектного критерия собственности при выделении различных форм собственности. При этом независимо от субъекта права собственности все формы собственности в России равны, что закреплено ст. 212 ГК РФ.



# Состав государственной и муниципальной собственности



**Понятие и состав государственной собственности** в РФ раскрываются в положениях п. 1 ст. 214 ГК РФ, который указывает, что государственной собственностью в РФ является:

- имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации (**федеральная собственность**), и
- имущество, принадлежащее на праве собственности субъектам РФ — республикам, краям, областям, городам федерального значения, автономным областям, автономным округам (**собственность субъектов Российской Федерации**).



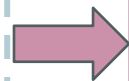
Круг объектов права государственной собственности не ограничен.

- В 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

**Изъятые из гражданского оборота** считаются объекты, которые не могут быть предметом сделок. К объектам, изъятым из обращения, причисляются государственные природные заповедники, национальные природные парки и т. п.



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 (п. 1, ст. 215 ГК РФ).

Муниципальное имущество подразделяется:

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



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.

Имущество, закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, подразделяется:

- на праве хозяйственного ведения и
- на праве оперативного управления.

**Публичные вещи** характеризуются следующими признаками:

- имеют специфическую связь с государством или другими социально-публичными образованиями;
- предназначены для публичного пользования.





## Управление государственной и муниципальной собственностью

**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.

При этом под **субъектом управления** в целом подразумевается физическое или юридическое лицо, осуществляющее властное действие. В процессе управления при таком подходе можно выделить:

- властные полномочия субъекта управления;
- организационно-распорядительные, экономические и морально-этические рычаги воздействия.

Право государственной и муниципальной собственности характеризуются **множественностью субъектов.**

В роли **субъектов государственной собственности** выступают Российская Федерация в целом и ее субъекты — республики, края, области и т.д., но не их органы власти или управления (п. 3, ст. 214 ГК РФ). Последние выступают в имущественном обороте от имени государственного образования и согласно своей компетенции лишь осуществляют те или иные правомочия публичного собственника.

**Субъектами права муниципальной собственности** являются городские и сельские поселения и другие муниципальные образования в целом. От их имени в гражданском обороте правомочия могут осуществлять те или иные органы в соответствии со своей компетенцией (ст. 125 ГК РФ).

Под **объектом управления** в целом понимается то, на что направлено властное действие субъекта управления. Субъектами управления могут быть физические и юридические лица, социальные, социально-экономические системы и процессы.



## Управление государственной и муниципальной собственностью

✓ В сфере управления государственной и муниципальной собственностью **объектами государственной и муниципальной собственности** могут выступать:

- различные виды недвижимости, включая земельные участки, предприятия и другие имущественные комплексы,
- жилищный фонд и нежилые помещения, здания и сооружения производственного и непромышленного назначения,
- различные средства производства и предметы бытового потребительского характера

✓ В состав **публичного имущества** входят и:

- принадлежащие публично-правовым образованиям ценные бумаги, в частности акции приватизированных предприятий, ставших акционерными обществами,
- вклады в кредитных учреждениях, иностранная валюта и валютные ценности, а также
- различные памятники истории и культуры.

Объекты публичной собственности распределяются между РФ, ее субъектами и МО.

Порядок отнесения государственного имущества к федеральной собственности и к собственности субъектов РФ должен устанавливаться специальным законом (ст. 214 ГК РФ).


В его  
отсутс  
твие  
сохран  
яет  
силу

Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 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»

в настоящее время продолжает оставаться **основополагающим нормативным актом**, регулирующим вопросы разграничения публичной собственности.



## Управление государственной и муниципальной собственностью

Реализация права на объекты государственной и муниципальной собственности достигается через функционирование **системы управления государственной и муниципальной собственностью**, под которой понимается совокупность федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов, органов управления собственностью субъектов РФ, а также органов управления собственностью муниципальных образований. При этом органы управления собственностью имеют полномочия управлять только тем имуществом, которое передано им в **со-**  **бственность**.

Управление государственной и муниципальной собственностью может осуществляться на **макро-, мезо- и**

Макроуровень	Мезоуровень (отраслевой, региональный)	Микроуровень
<p style="text-align: center;">Развитие макросреды:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— регулирование;</li> <li>— налоговая система;</li> <li>— ценообразование;</li> <li>— кредитно-денежная политика;</li> <li>— бюджетная политика;</li> <li>— рынок ценных бумаг;</li> <li>— рынок недвижимости;</li> <li>— обеспечение конкуренции;</li> <li>— инвестиционный климат</li> </ul>	<p style="text-align: center;">Координация и контроль:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— управление;</li> <li>— прогнозирование;</li> <li>— отраслевая политика;</li> <li>— региональная политика;</li> <li>— бизнес-планы;</li> <li>— инвестиции;</li> <li>— распоряжение имуществом;</li> <li>— экология</li> </ul>	<p style="text-align: center;">Развитие конкретной отрасли или органа государственной (муниципальной) власти:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— управление;</li> <li>— учет, анализ;</li> <li>— планирование;</li> <li>— бизнес-план;</li> <li>— товарная политика;</li> <li>— ценовая политика;</li> <li>— сбытовая политика</li> </ul>

Схема функциональных  
взаимосвязей по  
управлению  
государственной и  
муниципальной  
собственностью



# Функции управления в сфере государственной и муниципальной собственности

**Функция управления в сфере государственной и муниципальной собственности** — часть управленческой деятельности, которая осуществляется на основании закона или иного правового акта органами специальной компетенции присущими им методами для выполнения задач государственного и муниципального управления в рамках деятельности органов специальной компетенции.

К указанным органам принято относить **государственные органы**, а также **органы муниципальной власти**, специально уполномоченные выполнять функции управления в сфере государственной и муниципальной собственности.

При этом **по функциональному признаку** система управления государственной и муниципальной собственностью РФ включает несколько подсистем — планирование и прогнозирование, мониторинг, учет и аудит, контроль и т.д.

## Подсистемы системы управления государственной и муниципальной собственностью

**Планирование и программирование:**  
планирование определяет направления эффективного использования объектов государственной и муниципальной собственности, исходя из определенных целей управления, назначения объекта собственности, рыночных факторов внешней среды

**Мониторинг:**  
— определение набора параметров и критериев, достаточных для заблаговременного принятия мер и проведения профилактических работ, обеспечивающих стабильное функционирование объектов государственной и муниципальной собственности и системы управления ими в целом;  
— создание системы слежения и регистрации технических, социальных, экономических, экологических и других параметров объекта собственности, системы управления и окружающей его среды;  
— разработка нормативных материалов, формулирующих функции мониторинга в управлении государственной и муниципальной собственностью и содержащие стандартные (нормативные) значения указанных параметров

**Учет и аудит:**  
органы государственной и муниципальной власти являются держателями реестра объектов государственной и муниципальной собственности. В реестре объединена информация об объектах собственности, их наличии, физическом состоянии, движении, использовании и т.п.

**Контроль:**  
контрольные функции осуществляют органы государственной власти и местного самоуправления, а также специализированные органы государственного контроля в пределах их компетенции (пожарная инспекция, СЭС и др.)



# Функции управления в сфере государственной и муниципальной собственности

Одновременно с функциональными подсистемами можно выделить подсистемы обеспечения функционирования системы управления государственной и муниципальной собственностью.

## Подсистемы обеспечения функционирования системы управления государственной и муниципальной собственностью

### **i** Нормативно-правовое обеспечение

#### Организационное обеспечение:

- совокупность организационных структур, целью функционирования которых является повышение эффективности пользования государственной и муниципальной собственностью;
- документы, регламентирующие состав, функции и задачи структурных звеньев системы управления государственной и муниципальной собственностью;
- права и обязанности специалистов по управлению государственной и муниципальной собственностью;
- технологии выполнения отдельных процедур и операций, необходимых для решения задач управления государственной и муниципальной собственностью

### **i** Финансовое обеспечение:

- принципы и условия финансирования деятельности органов управления государственной и муниципальной собственностью;
- нормы распределения средств, поступающих органам управления государственной и муниципальной собственностью;
- порядок и условия финансирования разработки нормативно-правовых актов и документов по управлению государственной и муниципальной собственностью

### **i** Учетно-аналитическое обеспечение:

- информация об объектах государственной и муниципальной собственности, изменении 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

### **i** 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 собственности

### **i** 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



# Задачи управления государственной и муниципальной собственностью

- формирование нормативно-правовой базы системы управления государственной и муниципальной собственности;
- обеспечение иерархии объектов государственной и муниципальной собственности;
- организацию и осуществление статистического и оперативного учета и контроля по управлению объектами указанных видов собственности;
- обеспечение контроля за целостностью и сохранностью объектов государственной и муниципальной собственности;
- оптимизацию и рационализацию состава структуры объектов государственной и муниципальной собственности;
- обеспечение эффективного и рационального использования указанных объектов;
- реализацию государственной регуляторной политики и государственной политики в сфере развития экономической конкуренции и ограничения монополизма;
- обеспечение защиты экономических прав и законных интересов государства, субъектов федерации, муниципальных органов, отечественных и иностранных субъектов хозяйствования;
- обеспечение реализации государственной политики в сфере закупок товаров, работ и услуг за счет государственных средств и средств муниципальных органов;
- обеспечение реализации государственной ценовой политики;
- обеспечение выполнения задач по приватизации государственного имущества;
- обеспечение реализации государственной политики в

## Стратегические цели

- защита законных интересов общества, государства, муниципального образования;
- обеспечение сохранности, рационального использования, капитализации государственного и муниципального имущества;
- увеличение уровня доходности использования государственного и муниципального имущества;
- оптимизация использования бюджетных средств на содержание государственного и муниципального имущества;
- решение социальных задач, связанных с повышением уровня благосостояния населения.

## Тактические цели

- увеличение доходности государственного или соответствующих муниципальных бюджетов вследствие повышения эффективности использования государственного и муниципального имущества;
- оптимизация структуры государственной и муниципальной собственности с ее максимально эффективным распределением на макро-, мезо- и микроуровнях с целью обеспечения устойчивого экономического развития;
- оптимизация процесса управления государственной и муниципальной собственностью с вовлечением максимального количества объектов такой собственности;
- повышение инвестиционной привлекательности муниципальных образований;
- повышение конкурентоспособности коммерческих организаций, улучшении финансово-экономических показателей их деятельности путем содействия внутренним преобразованиям в них и прекращению выполнения несвойственных им функций.

# Процесс и принципы управления государственной и муниципальной собственностью

- определение стратегии и разработку программ развития государства и муниципальных образований;
- построение системы нормативов и критериев эффективности управления государственной и муниципальной собственностью;
- обоснование ожидаемых результатов;
- определение и предупреждение рисков в управлении государственной и муниципальной собственностью;
- осуществление контроля по использованию объектов государственной и муниципальной собственности;
- анализ эффективности полученных результатов и определение путей совершенствования системы управления государственной и муниципальной собственностью;
- пересмотр существующих нормативов и критериев эффективности на основе проведенного анализа и с учетом изменений условий хозяйствования.

Эффективная реализация указанных составляющих возможна лишь на основе следующих **принципов управления государственной и муниципальной собственностью**:

- подчиненности общим целям социально-экономического развития государства (муниципального образования);
- комплексного подхода к решению поставленных задач;
- координации деятельности всех звеньев системы управления государственной и муниципальной собственностью;
- децентрализации системы управления указанными видами объектов собственности;
- эффективного использования объектов государственной и муниципальной собственности;
- превалирования социального и политического эффектов над экономическим;
- осуществления контроля по эффективности использования и сохранения государственной и муниципальной собственности

Все указанные выше элементы (функции, цели, задачи, принципы) составляют **структуру управления государственной и муниципальной собственностью** в РФ.

Координация взаимодействия между субъектами государственной (муниципальной) собственности и других форм собственности является наиболее важной функцией управления государственной и муниципальной собственностью.

# Проверочный тест по Лекции 1

## 1. Содержание права собственности

состоит из (перечислите ответы):

- а) права владения,
- б) права пользования,
- в) права распоряжения,
- г) права уничтожения.

## 2. Титульным владением называют:

- а) добросовестное;
- б) недобросовестное;
- в) законное;
- г) незаконное.

## 3. Основанная на законе возможность извлечения полезных свойств вещи для удовлетворения потребностей владельца или других лиц:

- а) право владения,
- б) право пользования,
- в) право распоряжения,
- г) право уничтожения.

## 4. Собственность всех членов российского общества называют:

- а) государственная;
- б) муниципальная;
- в) общенародная;
- г) частная;
- д) иные формы собственности.

## 5. Какая собственность предусматривает принадлежность общественного достояния каждому в отдельности и одновременно всем:

- а) государственная;
- б) муниципальная;
- в) общенародная;
- г) частная;
- д) иные формы собственности.

## 6. Подсистемы системы управления государственной и муниципальной собственностью по функциональному признаку (перечислите ответы):

- а) планирование и прогнозирование;
- б) мониторинг;
- в) учет и аудит;
- г) контроль.

