**Лекция 1. Система управления государственным и муниципальным имуществом: правовые основы и современные тенденции**

1. **Собственность как экономическая категория**

Отношения, возникающие между людьми, организациями, органами власти по поводу присвоения-отчуждения ресурсов или каких-либо иных экономических благ, принято называть **отношениями собственности.** С одной стороны – это экономические отношения, так как в их основе лежат экономические интересы, с другой – правовые отношения, так как они регулируются ГК 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.

Преобразования отношений собственности непосредственно влияют на жизнь и благосостояние людей, затрагивают их интересы. Принадлежность вещей, имущества, любых ценностей человеку, семье, группе людей, организации, региону, государству позволяет им опереться на юридическое право и фактическую возможность распоряжаться вещью, использовать ее, воздействовать на нее желательным образом. Такое воздействие есть не что иное, как управление. Собственник вещи поневоле управляет ею, тем самым реализует свои правомочия.

Тесная связь между собственностью и управлением побуждает к рассмотрению отношений собственности в их связи с управлением. Так, с одной стороны, все экономические объекты представляют объекты чьей-то собственности. С другой стороны, практически все экономические объекты кем-то управляются – либо их собственниками, либо по поручению собственников. Вследствие этого связь собственности с управлением естественна и неизбежна, хотя принимает иногда усложненные формы.

Виды и формы собственности, характер отношений собственности служат определяющими признаками экономической системы. Так, если централизованно распорядительной системе свойственна в основном так называемая государственная форма собственности на средства производства, то рыночная экономика опирается на весь спектр форм и отношений собственности, исходит из принципа их равных прав на существование. В условиях рыночных отношений приходится решать сложнейшую задачу обеспечения эффективного с экономических и социальных позиций функционирования института государственной собственности, неизбежно присутствующего в рыночной экономике.

По своей природе отношения собственности – это управленческие отношения между собственниками и лицами, которым собственники передают объект во временное пользование. Суть отношений сводится к установлению договорных условий предоставления объекта в пользование, платы за пользование, характера использования объекта, времени передачи и возвращения объекта. Отношения такого вида возникают:

- при сдаче объекта в аренду;

- в условиях лизинга имущественных объектов;

- при залоге имущества, в том числе при ипотечном залоге;

- при передаче имущества в доверительное управление;

- при предоставлении денежных средств в кредит;

- при передаче объектов в безвозмездное пользование.

Практически все указанные виды отношений между владельцами, распорядителями, пользователями объектов собственности распространяются на процессы, связанные с объектами государственной и муниципальной собственности.

Форма собственности – это вид собственности, определяемый по признаку субъекта собственности.

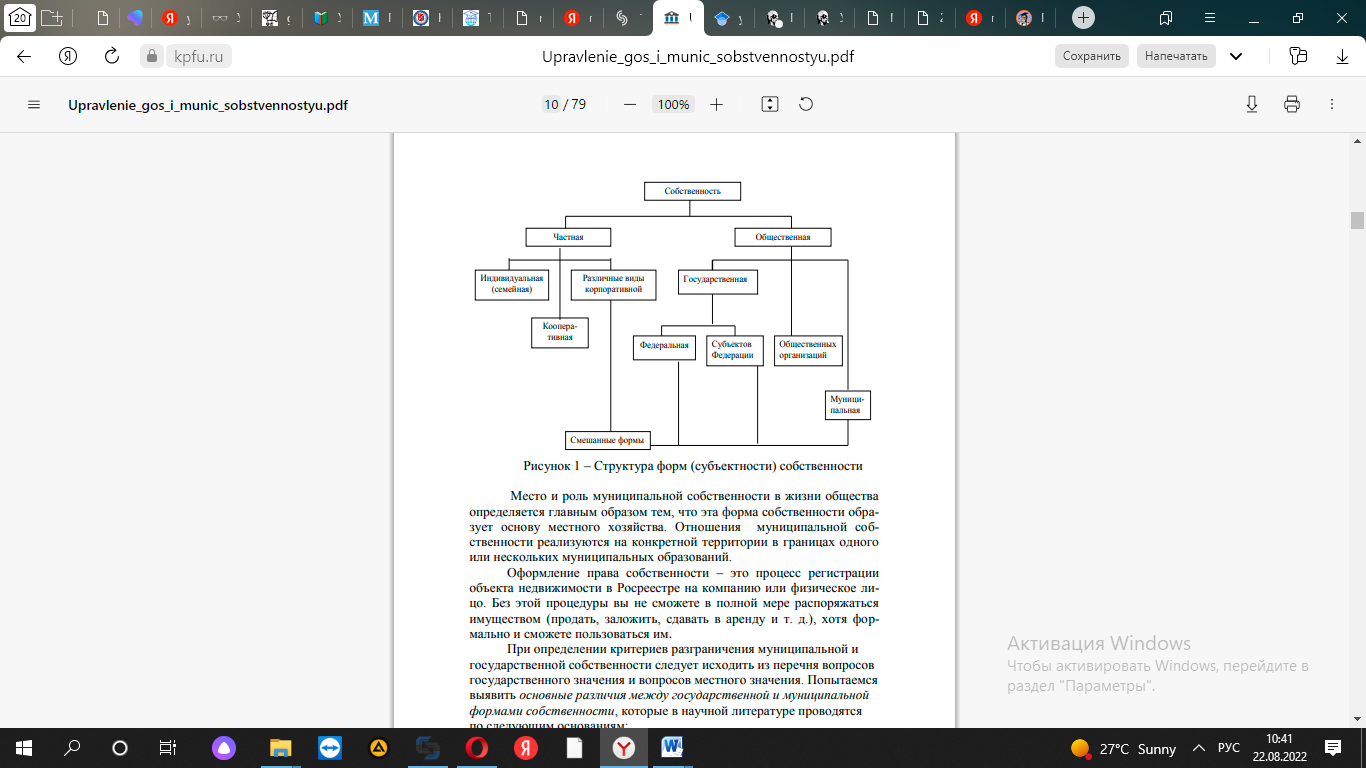


Рисунок 1. – Формы собственности

1. **Нормативно-правовое регулирование управление государственной и муниципальной собственностью**

Основополагающим системным актом, содержащим нормы об управлении государственной собственностью, является **Конституция РФ.** Статьей 71 закреплено исключительное ведение Российской Федерации в отношении вопросов федеральной государственной собственности и управления ею (пункт «д»). В указанном пункте речь идет именно о федеральной, а не о государственной собственности в целом.

Статья 72 закрепляет, что решение вопросов владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, а также вопросов о разграничении государственной собственности (пункты «в» и «г») относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Конституция РФ также определила орган, на который возлагаются функции управления федеральной собственностью. Таковым является Правительство РФ (ст. 114). Аналогичные полномочия в сфере экономики продублированы в ст. 14 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 N 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Указанные выше нормы носят общий характер и более детально конкретизируются в ряде законодательных и подзаконных актов. Количество федеральных законов, тем или иным образом затрагивающих вопросы управления государственной собственностью, огромно, что является проблемой. Отсутствие нормативного-правового акта, содержащего в себе общие цели, принципы, особенности управления государственной собственностью несомненно негативно сказывается на эффективности управления, а также снижает ее потенциал.

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

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

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

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

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

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

- Федеральный закон от 21.12.2021 N 414-ФЗ (ред. от 14.03.2022) "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации";

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

1. **Понятие и виды государственной и муниципальной собственности**

**Государственная собственность Российской Федерации** – это совокупность средств и продуктов производства, которыми полностью или частично владеет государство.

Согласно Конституции и ст. .214 ГК РФ под государственной собственностью в РФ подразумевается два уровня государственной собственности: федеральный и субъектов РФ республик в ее составе, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов.

Законодательные нормы, в которых используется термин «государственная собственность», в равной степени применяются как к федеральной собственности, так и к собственности субъектов РФ.

Перечень объектов федеральной собственности по ГК РФ не является исчерпывающим. В ней может находиться практически любое имущество. В то же время круг объектов собственности субъектов РФ сужен: в него по определению не могут входить объекты исключительной федеральной собственности. Основные виды объектов, относящихся к исключительной собственности Российской Федерации, определены в Приложении № 1 к постановлению Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность».

**Муниципальная собственность не входит в состав государственной собственности**, а является самостоятельной формой собственности, что гарантируется ст. 8, 132, 133 Конституции. Из ч. 1 ст. 130 Конституции следует, что владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом как правомочия собственника осуществляются от имени и в интересах населения муниципального образования.

Субъектами права собственности могут выступать муниципальные образования: городское или сельское поселение, муниципальный район, городскойокруг либо внутригородская территория города федерального значения.

В состав муниципальной собственности входят средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды, имущество органов местного самоуправления, а также муниципальные земли и другие природные ресурсы, другое имущество.

По сравнению с государственным муниципальное имущество более сужено по составу, так как с его помощью решаются иные по сравнению с государственными вопросы местного уровня. **Однако и государственной, и муниципальной собственности присуща такая общая черта, как направленность на решение общественных, а не частных интересов.**

Муниципальное имущество может быть закреплено за муниципальными предприятиями и учреждениями. Муниципальное имущество, образует муниципальную казну. Муниципальное имущество, как и государственное, закрепляется за унитарными предприятиями и учреждениями на праве хозяйственного ведения и оперативного управления (ст. 294-298 ГК РФ).

Участие органов местного самоуправления в ходе использования муниципального имущества состоит в том, что они определяют цели, условия и порядок деятельности муниципальных предприятий и учреждений, утверждают их уставы, назначают на должность и освобождают от должности руководителей данных предприятий и учреждений, заслушивают отчеты об их деятельности в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования.

.Государственная и муниципальная собственность включает многообразные и взаимосвязанные отношения, построенные по иерархическому принципу.

Во-первых, между органами государственной власти и управления, которые связаны с владением, пользованием и распоряжением имуществом, принадлежащим государству, утверждением и наполнением бюджета государства;

Во-вторых, между центральными и региональными, региональными и местными органами власти и управления;

В-третьих, между аппаратом государства и муниципального образования и государственными и муниципальными предприятиями как реальными товаропроизводителями и предпринимателями.

В государственной собственности РФ находится:

• имущество органов власти и управления РФ;

• ресурсы континентального шельфа и морской экономической зоны;

• культурные и исторические ценности общегосударственного значения;

• средства бюджета РФ;

• государственные банки;

• золотой запас, алмазный и валютный фонды;

• страховые, резервные и иные фонды.

В государственной собственности РФ и ее субъектов:

• средства производства в промышленности;

• предприятия транспорта, связи, информатики, топливно-энергетического комплекса и иные предприятия;

• иное имущество, включая государственную казну РФ и субъектов. В собственности субъектов РФ:

• имущество их органов власти и управления;

• культурные и исторические ценности народов, ее населяющих;

• средства соответствующего бюджета;

• предприятия, имущественные комплексы и иное имущество, обеспечивающее самостоятельность субъектов РФ.

Определено было также и что составляет муниципальную собственность. Положения этого закона конкретизированы постановлением Верховного Совета ФЗ №3020-1 от 27.12.91 г, "О разграничении государственной собственности в РФ на федеральную собственность, государственную собственность республики, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность".

К федеральной собственности (исключительно) отнесены пять видов объектов:

• объекты, составляющие основу национального богатства страны;

• объекты, необходимые для обеспечения функционирования федеральных органов власти и управления и решения общероссийских задач;

• объекты оборонного производства;

• объекты отраслей, обеспечивающих жизнедеятельность народного хозяйства России в целом и развитие других отраслей народного хозяйства;

• прочие объекты (предприятия фармацевтической промышленности, медико-биологических препаратов, по производству спиртовой и ликероводочной продукции).

Виды собственности на землю, ее недра, водные ресурсы, лесные фонды, растительный и животный мир определяются в соответствии с законодательством РФ (Земельный и другие кодексы).

Определена была и другая группа объектов федеральной собственности, которая могла быть передана, а могла и не передаваться в собственность субъектов РФ.

К муниципальной собственности отнесены объекты, находящиеся в оперативном управлении местных администраций: жилищный и нежилой фонды, объекты инженерной инфраструктуры, обслуживающие их предприятия, городской пассажирский транспорт, включая метрополитен. Предприятия розничной торговли, общественного питания, бытового обслуживания, оптово-складские мощности, предприятия ПТК. Учреждения и объекты здравоохранения, за исключением областных больниц и диспансеров, народного образования, кроме некоторых спецшкол, культуры и спорта.

В состав муниципальной собственности входят предприятия и объекты общественного питания, учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта, находящиеся в ведении Министерства сельского хозяйства, за исключением закрытой сети, все предприятия торговли, общественного питания и бытового обслуживания, находящиеся в ведении министерств, ведомств, государственных предприятий. В соответствии с постановлением Правительства №3020-1 объекты государственной собственности, не указанные в федеральном или муниципальном перечне, передаются в собственность субъектов РФ.

1. **Система управления государственным и муниципальным имуществом**

Государственное управление собственностью представляет собой одну из форм управленческой деятельности государства, т.е. такую организационно-распорядительную и исполнительную деятельность на основе законов и правовых актов, которая направлена на регулирование отношений между человеком, группой или сообществом людей (субъектом), с одной стороны, и любой субстанцией материального или духовного мира (объектом) — с другой, заключающегося в постоянном или временном, частичном или полном отчуждении, отсоединении, присвоении объекта субъектом.

Теория и практика управления государственной собственностью в качестве субъектов видит:

- народ, осуществляющий права и полномочия собственности непосредственно или делегируя их органам управления;

- государство в лице уполномоченных органов государственной власти Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления;

- государственные и муниципальные организации и учреждения, наделенные правами собственности (управления собственностью).

Схему взаимодействия органов управления государственной собственностью можно представить на рисунке 2.

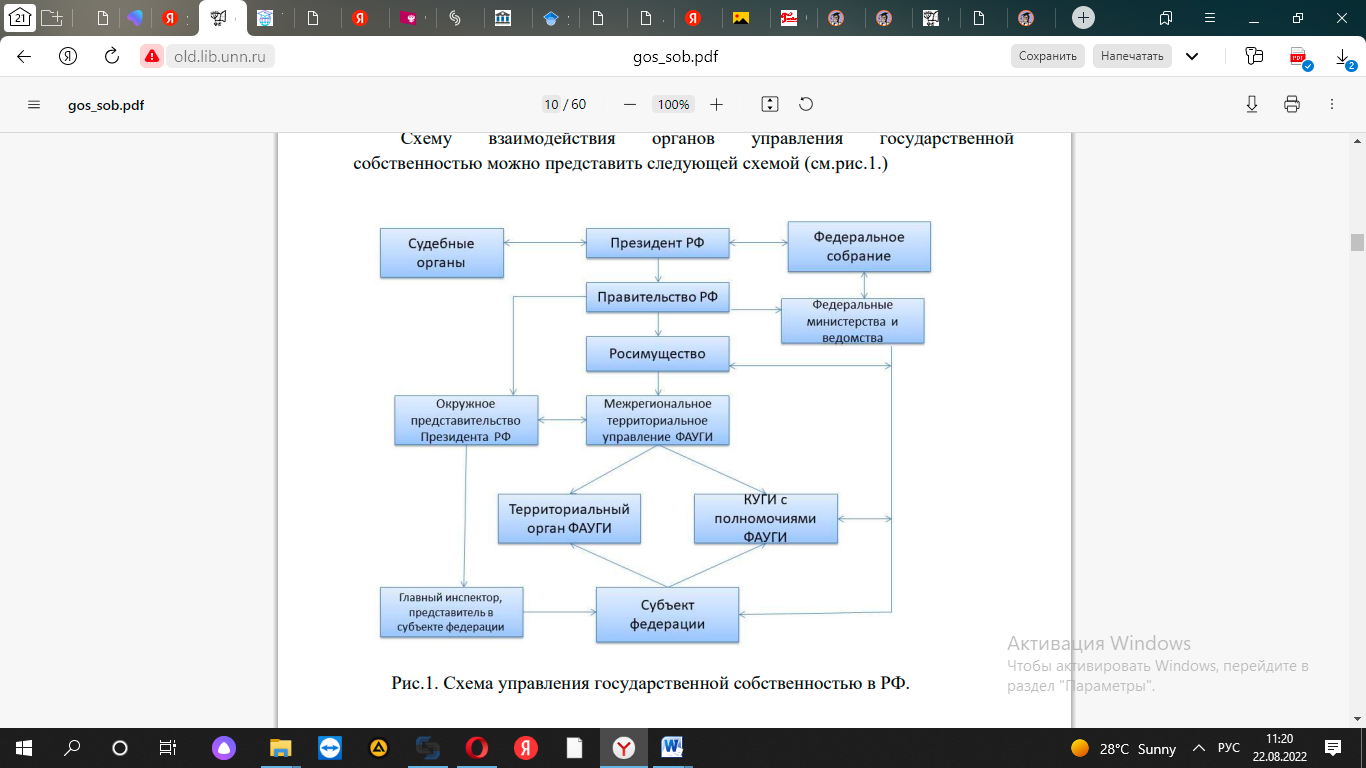


Рисунок 2. Управление государственной и муниципальной собственностью

Глобальная цель управления любой системой состоит в обеспечении сохранности, устойчивости, развития этой системы в общих интересах и входящих в нее элементов или связанных с ней других систем.

Применительно к государственной и муниципальной собственности сформулированная генеральная цель может быть представлена в виде формулы: обеспечение сохранности, развития, эффективного функционирования и использования всей совокупности объектов государственной и муниципальной собственности в общенациональных интересах российского народа как первичного собственника.

Из общей цели можно выделить более конкретные цели государственной политики в области управления собственностью:

- увеличение доходов федерального бюджета на основе эффективного управления государственной собственностью;

- оптимизация структуры собственности с точки зрения соблюдения пропорций на макро- и микроуровнях в интересах обеспечения устойчивых предпосылок экономического роста;

- вовлечение максимального количества объектов государственной собственности в процесс совершенствования управления;

- использование государственных активов в качестве инструмента для привлечения инвестиций в реальный сектор экономики.

Из сформулированных целей вытекают задачи управления государственной и муниципальной собственностью:

- инвентаризация объектов государственной собственности, оформление прав на них с целью упорядочения статистического и оперативного учета;

- обеспечение контроля сохранности государственного и муниципального имущества, используемого государственными и муниципальными организациями, сдаваемого в аренду, передаваемого в залог и доверительное управление;

- рационализация структуры и состава объектов государственной собственности с точки зрения приватизации, продажи, выкупа, передачи в муниципальную форму собственности, создания новых объектов;

- повышение экономической и социальной эффективности, доходности объектов государственной и муниципальной собственности за счет применения прогрессивных форм, методов и средств управления;

- формирование правовых основ управления теми объектами государственной и муниципальной собственности, применительно к которым правовые нормы практически отсутствуют или недостаточны.

Методы управления государственной собственностью — это совокупность - способов, приемов и операций (общее: инструментов) управленческой деятельности для решения задач и достижений на этой основе ключевых целей, которые условно можно разделить на административные и экономические.

Под административными методами управления вообще следует понимать способы и формы управления, в основе которых лежит жесткое администрирование, распорядительство, опирающиеся на приказы, распоряжения, спускаемые сверху установленные административные методы управления называют также директивными, т.е. основанные на том, что субъект управления, управляющий орган вырабатывает директивные команды, распоряжения, подлежащие неукоснительному исполнению со стороны объекта управления, подчиненных субъекту лиц. Административные методы известны в истории как "метод кнута".

Можно отметить множество конкретных форм административного (прямого) управления государственной собственностью:

1. Прямое воздействие государства на ее параметры: массовая приватизация государственного имущества.

2. Прямое определение параметров производства в рамках государственного заказа и отчисления части прибыли в государственный бюджет.

3. Директивное изъятие части государственного имущества у одного хозяйствующего субъекта и передача его другому.

4. Установление административного режима по отношению к экономическим монополиям и олигополиям, т.е. установление границ поведения.

5. Консервация части национальных ресурсов, прямой запрет пользования экологически грязным оборудованием и технологией.

6. Ограничения для руководителей унитарных предприятий и учреждений по распоряжению имуществом.

В отличие от административных методов, экономические мтеоды непосредственно привязаны к рыночной системе хозяйствования, подразумевают использование рыночных инструментов воздействия на интересы участников.

Экономические методы основываются на правильном использовании экономических законов производства и по способам воздействия известны как "метод пряника".

К экономическим методам относят прогнозирование, разработку стратегий, бизнес-планирование и ряд других.

Примеры конкретных форм экономических методов управления государственной собственностью:

1. Определение годовых объемов производства предприятиям в рамках государственного заказа. С одной стороны, это административный подход: предприятие обязано выполнять установленный объем государственного заказа, так как под это предусмотрено финансирование из соответствующего бюджета. А с другой стороны, государственный заказ (казенные заводы не в счет), как правило, меньше производственных возможностей отрасли или отдельного унитарного предприятия. То есть предприятию предоставляется хозяйственная самостоятельность в выборе партнеров на рынке сырья, финансов и потребителей готовой продукции.

2. Научным организациям, учреждениям образования, здравоохранения, культуры и искусства, предприятиям железнодорожного транспорта государством предоставлена самостоятельность по передаче закрепленного за ними государственного недвижимого имущества в аренду другим юридическим лицам, предпринимателям. А получаемые от этого средства направляются на внутреннее развитие этих организаций, учреждений и предприятий.

Для управления используется системный подход, предполагающий одновременное выполнение следующих функций:

− Планирование– формализация целевых установок, выбор актуальных средств их реализации, а также определение последовательности действий.

− Организация– формирование механизма взаимодействия между госструктурами, участвующими в управленческом процессе, а также выбор необходимых ресурсов.

− Распоряжение– дифференциация прав и обязанностей в каждом из управленческих звеньев, включая уровень федерации и регионов.

− Руководство– стимулирование отдельных звеньев квзаимосвязанной деятельности для достижения общих целей.

− Контроль– обеспечение соответствия реализуемых задач конечным целям.

Среди общих принципов управления государственной и муниципальной собственностью выделяются следующие.

1. Социально-экономическая эффективность. В основу оценки процесса управления объектами государственной и муниципальной собственности невозможно положить принцип максимизации получаемого дохода в виду бубличного характера данной категории. Эффективность процесса управления здесь можно оценить на основе набора показателей социально-экономической статистики.

2. Целеполагание – разработка системы целей с выделением основной и приоритетных. Стратегической социально-экономической целью является создание материальных условий для устойчивого воспроизводства благ, удовлетворяющих социальные потребности общества. Общая экономическая цель – обеспечение устойчивого развития государственного и муниципального секторов экономики.

3. Прогрессивная мотивация. Необходимо разработать механизм материальной заинтересованности субъекта управления от полученных результатов. Для этого следует использовать научно обоснованную политику дивидендов, прогрессивную систему оплаты труда, продвижение по служебной лестнице, систему социального обеспечения, защиту и страхование и т.д. в современных российских условиях уровень оплаты труда практически не зависит от показателей эффективности управления объектами муниципальной и государственной собственности. Стоимостной подход к формированию тарифов в жилищно-коммунальном хозяйстве, электроэнергетике, транспорте и др. не создает стимула к эффективному управлению крупнейшими объектами общественного сектора.

4. Социально-экономическая, административная, уголовная ответственность субъектов управления за устойчивость расширенного воспроизводства собственности и эффективность использования ее объектов. В настоящее время положение с экономической и социальной ответственностью ухудшилось. Потеряны административная и партийная ответственность. Лица, принимающие управленческие решения на местах в отношении много миллиардного имущества, по законодательству не могут быть привлечены к пропорциональной ответственности за результаты управления. Наиболее широко применяемая мера наказания – административная (увольнение в самом жестком случае). Данный факт позволяет говорить о слабом уровне ответственности в российской системе управления объектами государственной и муниципальной собственности. Безусловно, субъекты управления государственной и муниципальной собственностью должны нести ответственность за ущерб, наносимый обществу и государству некомпетентными действиями, бездеятельностью, коррупцией и криминальными действиями.

5. Комплексность и системность управления. Этот принцип находит свое выражение во взаимосвязи функций управления собственностью, общей цели управления, обеспечивающей направленность системы элементов управления; единстве действия органов представительной и исполнительной власти, всех управляющих структур и лиц; органичном сочетании экономических и административных методов управления; в использовании единых критериев оценки эффективности управления и т.д. Важно понимать, что результаты управления одним имущественным комплексом оказывают прямое и косвенное воздействие на результаты управления остальным огромным спектром общественной собственности. Таким образом, разработка программы управления государственной и муниципальной собственностью должна содержать системный подход.

6. Надлежащее нормативно-правовое закрепление. Поскольку в современных отношениях собственность есть категория, прежде всего, юридическая, развитие нормативно-правовой основа ее функционирования является обязательным условием. В мире хорошо прослеживается связь между развитием института законодательной власти и показателями социально-экономического развития. Для этого необходимы разработка, принятие и совершенствование системы законодательных актов, создающих правовое обеспечение управлению и развитие института принуждения к выполнению договорных обязательств, соблюдения основных принципов в отношении своего и чужого имущества.

7. Профессионализм. Поскольку результаты процесса управления государственной и муниципальной собственностью определяет параметры жизнедеятельности всех членов общества, осуществлять данный процесс должны профессионалы. Федеральное законодательство не дает четкого определения понятию «профессионал». В результате в российской практике сложился собственный интересный подход к понятию «профессионал» в системе государственной и муниципальной власти. К ним относят лиц, имеющих высшее образование по специальности, стаж работы не менее двух лет и обязательное количество часов повышение квалификации.

1. **Способы управления государственной и муниципальной собственностью**

В качестве способов управления рассмотрим пять основных, которые чаще всего встречаются на практике. К таким способам управления относятся: продажа объектов государственной и муниципальной собственности, передача в аренду, создание на базе объектов собственности государственных и муниципальных унитарных предприятий, внесение объекта собственности в качестве доли в уставной капитал акционерных обществ, развитие объекта собственности путем инвестирования.

**1.Продажа.** В результате реализации данного способа предполагается полных переход прав владения, распоряжения и использования к покупателю. Преимуществами данного способа управления являются: - сравнительно быстрое, практически единовременное, получения относительно крупных сумм денежных средств (данное обстоятельство обусловило факт доминирование продажи как способа управления государственной и муниципальной собственностью в 1990- х годах); - возможность получения в будущем дохода в виде налоговых поступлений в результате функционирования и использования объекта собственности; -расширение в экономике класса частных собственников. Стимулированием развития данного способа управления на практике является действие Федерального закона № 131-ФЗ.

Недостатками данного подхода к управлению объектами государственной и муниципальной собственности являются:

- потеря возможности использовать и получать доход от объекта собственности в будущем. Важно понимать, что, продавая объект в частную собственность, органы государственной и муниципальной власти теряют его навсегда, поскольку право собственности является бессрочным;

- сокращение возможности выполнения социальных функций. Частный бизнес всегда будет преследовать только одну цель – максимизация дохода, что вступает в противоречие с социальной деятельностью;

- трудности в поиске покупателей, обладающих достаточным капиталом для полного выкупа объекта собственности по рыночной цене;

- снижение степени участия в экономических процессах и влияния на них.

**2. Передача в аренду** предполагает сохранения права владения и распоряжения за органами государственной или муниципальной власти над объектом собственности и передачу права использования по назначению объекта собственности арендатору. Преимущества данного вида использования заключаются в следующем: - появление стабильного источника дохода во времени. В отличие от продажи аренда представляет практически не иссекаемый источник дохода, что весьма актуально в вопросе стратегического планирования; - сохранение контроля над судьбой объекта собственности. Договора аренды могут предусматривать целевое использование объектов собственности или вводить ограничения; - возможность использования объектов собственности в будущем.

В качестве недостатков данного способа управления можно назвать такие, как:

-потеря ряда возможных налоговых поступлений (налог на имущество);

- отсутствие стимула у арендатора к инвестированию средств в развитие объекта собственности. Данный недостаток является одним из основных факторов, сдерживающих процесс развития государственной и муниципальной собственности, переданной в аренду;

- ограниченность владения инструментом арендной ставки по договору может привести к потере определенной части дохода в результате инфляции и т.п.

**3. Создание государственного или муниципального предприятия.** Для оказания предписанных законом услуг населению и осуществления иной хозяйственной деятельности органы государственной власти и местного самоуправления создают государственные и муниципальные учреждения и предприятия. Права органов государственной власти и местного самоуправления в отношении государственных и муниципальных предприятий, учреждений и других организаций, определены федеральным законодательством (ГК РФ ст. 7).

К ним относятся: - определение целей, условий и порядка деятельности; - регулирование цен и тарифов; -утверждение уставов; -назначение и увольнение руководителей, отношения с которыми строятся на контрактной основе; -контроль за деятельностью. Кроме того, в качестве собственника органы государственной власти и местного самоуправления вправе получать в доход бюджета часть прибыли муниципальных предприятий.

Гражданским кодексом предусмотрено создание государственных и муниципальных предприятий в форме унитарных предприятий, которые не наделены правом собственности на закрепленное за ними собственником имущество (ГК РФ ст. 296). Имущество унитарного предприятия является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками предприятия. Унитарные предприятия могут основываться на праве хозяйственного ведения или оперативного управления. Но на праве оперативного управления создаются только федеральные казенные предприятия, поэтому муниципальные унитарные предприятия могут быть основаны на праве хозяйственного ведения.

Владение, пользование и распоряжение имуществом, принадлежащим на праве хозяйственного ведения, ограничено правом контроля со стороны собственника (государства или муниципального образования в лице органов государственной власти или местного самоуправления) за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего предприятию имущества, правом собственника на получение части прибыли от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении созданного им предприятия, а также запретом на распоряжение имуществом без согласия собственника.

Органы государственной власти и местного самоуправления вправе также создавать государственные и муниципальные учреждения и закреплять за ними имущество, находящееся в государственной и муниципальной собственности.

Особенности правового положения имущества, закрепленного за государственными и муниципальными учреждениями, состоят в следующем. При наступлении ответственности учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами, Но и собственник в лице органов местного самоуправления при недостаточности денежных средств у учреждения несет субсидиарную ответственность по обязательствам учреждения. Имущество принадлежит учреждению на праве оперативного управления. В связи с этим собственник имущества вправе изъять излишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению имущество и распорядиться им по своему усмотрению.

Учреждение не вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом и имуществом, приобретенным за счет средств, выделенных ему по смете. В том случае, когда собственником учреждению предоставлено право осуществлять приносящую доходы деятельность, доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе, но могут использоваться только на цели, предусмотренные уставом учреждения.

Гражданский кодекс Российской Федерации, определяя ответственность по обязательствам государственных и муниципальных образований, устанавливает также некоторые отношения по поводу государственной и муниципальной собственности между государством и муниципальными образованиями и созданными ими юридическими лицами при наступлении ответственности (Например.ГК РФ ст. 126).

Государство и муниципальные образования отвечают по своим обязательствам только тем имуществом, которое не закреплено за созданными ими юридическими лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, а также не отвечают по обязательствам созданных юридических лиц, кроме случаев, предусмотренных законом.

В свою очередь, юридические лица, созданные государством или муниципальными образованиями, не отвечают по их обязательствам. Сущность управления государственными и муниципальными унитарными предприятиями состоит в реализации цикла управления для достижения максимальной эффективности их функционирования. Для осуществления управления, уполномоченный орган государственного или муниципального управления должен определить и согласовать с подчиненным предприятием перечень, структуру и объем информации о функционировании. Перечень должен содержать достаточное количество информации для получения полной и достоверной картины о ситуации на предприятии, и в то же время быть кратким.

Одним из рычагов воздействия на руководителя подчиненного предприятия может быть процедура перераспределения прибыли от предприятия в пользу государства или муниципалитета. Другим рычагом может быть делегирование конкретных полномочий от предприятия к уполномоченному органу, оговоренное в Уставе государственного унитарного предприятия. Управление государственным или муниципальным предприятием со стороны органа федеральной, региональной или местной власти может быть построено по следующему принципу.

Орган федеральной, региональной или местной власти определяет стратегию развития предприятия, а руководители предприятия порядок деятельности своих предприятий в соответствии с интересами государства. Поскольку каждое предприятие имеет определенные цели функционирования, процесс управления должен вестись в соответствии с этими целями. Контроль деятельности государственного унитарного предприятия – это неотъемлемый этап процесса управления, который состоит из нескольких последовательных шагов, включающих анализ финансовой отчетности и факторный анализ предприятия.

К преимуществам данного способа управления можно отнести: - возможность получения дохода (экономии бюджетных средств на покупку данных товаров и услуг по рыночным ценам) в долгосрочном периоде в виде отчислений от прибыли и платы за пользование муниципальной собственностью; -расширение возможности решения задач социально-экономического развития.

Недостатками в данном случае будут:

-отсутствие денежных поступлений в краткосрочном периоде;

-возможна искусственная поддержка нерентабельных предприятий на рынки и нарушение рыночных начал.

Ярким примером может служить наличие в составе муниципальной собственности муниципального пассажирского автотранспорта, деятельность которого, с одной стороны, необходима предоставления данной услуги социально незащищенным слоям населения, а, с другой, перетягивает на себя огромную часть общего пассажиропотока.

**4. Внесение доли в уставной капитал акционерных обществ.** Данный способ управления отличается от предыдущего тем, что здесь органы государственной и муниципальной власти выступают соучредителями на ряду с частными лицами.

Преимуществами данного способа управления являются:

-получение дохода в долгосрочном периоде в виде дивидендов;

-повышение эффективности использования объектов собственности;

-возможность последующей продажи акции по более выгодному курсу;

-сохранение контроля над предприятиями экономически и социально значимыми для государства или отдельного региона, территории.

Недостатки:

-отсутствие денежных поступлений в краткосрочном периоде;

-возможна искусственная поддержка нерентабельных предприятий на рынки и нарушение рыночных начал (распределение государственного и муниципального заказов).

**5. Инвестирование, развитие объекта собственности.** Зачастую в нашей стране государственная и муниципальная собственность продавалась в запущенном или изношенном состоянии, делающем непригодной ее для эксплуатации (объекты недвижимости, предприятия и т.п.). После продажи объектов собственности, их развития новыми собственниками, последние выставляют их на торги по более высокой стоимости.

Данный подход предполагает участие государства и муниципалитета непосредственно в развитии объекта собственности и дальнейшего его использования по назначению или продажи. Преимущества: -расширение возможности решения ряда социальноэкономических задач развития; -увеличение налогооблагаемой базы; -возможность получения дополнительного дохода в будущем от использования или продажи. Недостатки:

-необходимость больших единовременных затрат на реализацию инвестиционных программ (данный недостаток существенно ограничивает реализацию представленного способа управления объектами государственной и, прежде всего, муниципальной собственности на практике). В соответствии с российским законодательством (статьи 113- 115, 120, 294-300 ГК РФ), могут создаваться три типа муниципальных предприятий (см. рис 3):

– муниципальные унитарные предприятия (МУП);

– муниципальные бюджетные учреждения;

– муниципальные автономные учреждения.

Все они имеют статус юридического лица, учреждаются органом местного самоуправления или его уполномоченными представителями, основаны на муниципальной собственности. Они могут быть коммерческими или некоммерческими организациями.

Особенность управления имуществом МУПа состоит в том, что его имущество не может делиться на доли (или паи), но предприятие имеет право использовать часть прибыли по собственному усмотрению, а также под контролем учредителя использовать и распоряжаться имуществом, приобретенным на собственные средства. Определенная часть прибыли поступает в местный бюджет.

Муниципальные бюджетные и автономные учреждения являются некоммерческими организациями, то есть, не нацелены на получение прибыли и оказывают различные социальные услуги в соответствии с заданиями учредителя. Муниципальные бюджетные учреждения полностью или частично финансируются за счет средств местного бюджета, используя переданные в их распоряжение денежные средства и имущество на праве оперативного управления. Они полностью подконтрольны и подотчетны перед органами местного самоуправления.

Муниципальные автономные учреждения стали создаваться с 2006 года на основании специально принятого закона РФ и внесения соответствующих дополнений в статью 120 ГК РФ. Особенности управления имуществом автономных учреждений: – автономные учреждения создаются в целях осуществления полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта и тому подобное;

– доходы учреждения поступают в его самостоятельное распоряжение и используются в целях, ради которых оно создано;

– по имущественным правам автономные учреждения подразделяются на два вида: а) использование имущества на праве оперативного управления; б) самостоятельное использование имущества, находящегося в распоряжении автономного учреждения;

– учредитель осуществляет финансовое обеспечение выполнения заданий учредителя по основной деятельности автономного учреждения в виде субвенций и субсидий из местного бюджета и других, не запрещенных законом источников;

– автономное учреждение по своему усмотрению вправе самостоятельно выполнять работы, оказывать услуги по основной деятельности и иным видам деятельности, которые не противоречат его целям;

– управление автономным учреждением осуществляют: а) общее собрание (конференция) сотрудников учреждения, ученый или художественный совет и другие; б) руководитель автономного учреждения, назначаемый учредителем; в) наблюдательный совет в составе представителей учредителя, органов МСУ, общественности и работников учреждения. В законе «Об автономных учреждениях» обращено особое внимание на такие категории управления имуществом, как «особо ценное движимое имущество» и «крупные сделки» (см. закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ.Ст.3,14,15).

Коммерциализация управления муниципальной собственностью невозможна без разграничения прав собственности на социально значимые объекты местного хозяйства. Начавшаяся реформа жилищно-коммунального хозяйства значительно повышает актуальность такой проблемы, как разграничение и передача хозяйственных функций местных органов власти унитарным коммерческим организациям. Это позволяет упорядочить реализацию муниципальной службой своих функций по управлению муниципальной собственностью, а правовое обеспечение привести в соответствие с требованиями рыночной экономики.

В процессе приватизации муниципального жилья возникла проблема управления многоквартирными домами. Дело в том, что в любом многоквартирном доме, где квартиры перешли в частную собственность, возникла общедолевая собственность граждан-домовладельцев и муниципалитетов – кондоминиум.

Жилищное законодательство РФ позволяет собственникам жилья в многоквартирном доме самим выбрать организационно-правовую форму управления кондоминиумом. Жильцы на общем собрании могут создать товарищество собственников жилья (ТСЖ) или объединиться в жилищный кооператив и с помощью таких объединений непосредственно управлять своим многоквартирным домом. Если жильцы по каким-либо причинам не создали указанные объединения, то муниципалитет передает управление многоквартирным домом коммерческой управляющей компании на конкурсной основе. В любом случае жильцы должны заключать договоры с предприятиями и организациями, которые оказывают им жилищнокоммунальные услуги.

Муниципалитет, в свою очередь, в соответствии со ст.165 Жилищного кодекса РФ, обязан создавать условия для управления многоквартирными домами:

1) обеспечивать равные условия для деятельности управляющих организаций независимо от их организационно-правовых форм;

2) предоставлять управляющим организациям бюджетные средства на капитальный ремонт многоквартирных домов;

3) содействовать обучению и повышению уровня квалификации лиц, осуществляющих управление многоквартирными домами;

4) предоставлять жильцам по их запросам информацию о ценах и тарифах, объеме, перечне и качестве оказываемых услуг и выполняемых работ.