**ОГЛАВЛЕНИЕ**

ВВЕДЕНИЕ

ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ ПРАВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

1.1 История развития права государственной и муниципальной собственности

1.2 Понятие права государственной и муниципальной собственности

1.3 Разграничение права муниципальной и государственной собственности

ГЛАВА 2. СОДЕРЖАНИЕ ПРАВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

2.1 Объекты права собственности

2.2 Субъекты права собственности

2.3 Специфика гражданской правосубъектности государственных и муниципальных органов

ГЛАВА 3. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ

3.1 Осуществление права государственной и муниципальной собственности

3.2 Финансово-правовое регулирование отношений собственности

3.3 Порядок приватизации государственных и муниципальных предприятий

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

# ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** В странах с развитой рыночной экономикой, не говоря уже о тех, где превалируют централизованные методы управления хозяйством, удельный вес государственной собственности в структуре основных производственных фондов страны достаточно высок. Это относится к таким отраслям, как транспорт и связь, атомная энергетика, военно-промышленный комплекс и ряду других. В собственности государства сосредоточены немалые материальные резервы в виде запасов продовольствия, топлива и других средств жизнеобеспечения на случай всякого рода чрезвычайных обстоятельств. Сохранение в собственности государства значительного числа объектов производственного, социально-культурного и иного назначения объясняется главным образом двумя факторами. Во-первых, каждое государство в нынешнем непредсказуемом мире должно думать о своей безопасности, причем не только военной, но также экологической, санитарно-эпидемиологической, продовольственной и т.д. Во-вторых, государство выполняет широкий круг социализаторских функций, призванных обеспечить достаточный прожиточный минимум населения и поддержку власть предержащих со стороны электората, среди которого немало обездоленных. А для всего этого необходимо располагать соответствующей материально-технической и финансовой базой.

Надо сказать, что работа по разграничению собственности до сих пор не завершена. В том числе она тормозится отсутствием соответствующего федерального закона. Субъекты федерации не всегда смогли получить желаемое и не всегда смогли эффективно управлять полученным. В результате ряд объектов имущества может быть просто утрачен. В то же время в интересах российской экономики как можно быстрее завершить этап разграничения собственности, полученной в наследство от СССР.

Государственное имущество всегда было одним из древнейших источников государственных доходов.

Вместе с тем средняя эффективность государственного сектора экономики государств Европейского союза составляет 9.7%, а минимальные показатели не опускаются ниже 2.6%. В России эти цифры принципиально иные.

Так, на федеральном уровне показатели удельного веса доходов от использования государственной собственности составляли следующие цифры: 2004 г.- 3, 47%, 2003 г. - 3.44%; 2002 г. - 2.39%; 2001 г. - 3.58%; 2000 г. - 2.79%.

Следует учесть, что в экономической теории нормальным считается уровень, когда за счет налоговых доходов покрывается 90% потребностей бюджета, а 10% - доходы неналоговые, в том числе, от использования государственного имущества.

Накопленный опыт приводит к выводу, что нормальное функционирование общества возможно лишь на началах здоровой конкуренции различных форм собственности, каждая из которых должна доказывать свою жизнеспособность на конкретных участках приложения труда и капитала.

**Степень научной разработанности темы.** Проблемами права государственной и муниципальной собственности занимались такие ученые как Браева Э.Х., Братусь С.Н., Венедиктов А.В., Виноградов В.А., Генкин Д.М., Дозорцев В.В., Егоров Н.Д., Суханов Е.А., Каменецкий В.А., Патрикеев В.Л., Половинкин П.Д., Ковалев А.Г., Куликов В.В., Мазаев В.Д., Толстой Ю.К., Сергеев А.П., Тихомиров М.Ю. и многих других.

**Целями дипломного исследования** является изучение и анализ вопросов связанных с функционированием такой организационно-правовой формы собственности как государственная и муниципальная. Целевая направленность исследования обусловила необходимость решения следующих **задач**:

* Исторический анализ возникновения и развития права государственной и муниципальной собственности;
* Изучение и анализ современного Российского законодательства об праве государственной и муниципальной собственности;
* Рассмотрение объектов и субъектов права государственной и муниципальной собственности;
* Рассмотрение вопросов осуществления права государственной и муниципальной собственности;
* Изучение материалов судебной практики;

**Объектом исследования дипломной работы** являются общественные отношения возникающие в области права государственной и муниципальной собственности.

В зависимости от объекта находится **предмет исследования**, который составляют:

* нормы Гражданского кодекса РФ и федеральных законов,
* материалы судебной практики применительно к проблеме исследования.

**Методы исследования**. Проведенное исследование опирается на диалектический метод научного познания явлений окружающей действительности, отражающий взаимосвязь теории и практики. Обоснование положений, выводов и рекомендаций, содержащихся в дипломной работе, осуществлено путем комплексного применения следующих методов социально-правового исследования: историко-правового, статистического и логико-юридического.

**Нормативную базу** работы составили: Конституция РФ, гражданское законодательство РФ и другие федеральные законы, проанализированы материалы судебной практики.

**Структура и объем работы.** Дипломная работа состоит из введения, трех глав, включающих в себя девять параграфов, заключения, Списка используемых нормативно-правовых актов и научной литературы, приложений.

# ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ ПРАВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

# 1.1 История развития права государственной и муниципальной собственности

Первые упоминания о праве государственной собственности упоминаются в одном из первых памятниках древнерусского права «Русской Правде», сохранившей свое значение и в более поздние периоды истории, и не только для русского права.

Первый текст был обнаружен и подготовлен к печати выдающимся русским историком В. Н. Татищевым в 1736 г.

Там впервые упоминается государственной собственности - землях, обложенных данью. Они формировались путем «окняжения», военных захватов. Государственные земли сохранялись на Руси столетиями и были важным источником пополнения казны. Часть земель князь передавал приближенным.

Доходы князя состояли из дани с населения, штрафов за преступления, изымаемых в пользу князя, торговых пошлин и доходов с имений, которые обрабатывались преимущественно трудом княжеской челяди.

Главной задачей княжеской администрации был сбор дани с подвластного населения - полюдье. Это была фактически наиболее обнаженная форма господства и подчинения, осуществления верховного права на землю, установления подданства. Полюдье было хорошо налаженным государственным делом. Местные князья и наместники заранее из отдаленных районов собирали дань с крестьянского населения и свозили к местам ее концентрации (погостам), через которые ежегодно с ноября по апрель, по санному пути, киевский князь с дружиной совершал объезд (протяженностью до 1,5 тыс. км) территории.

Для сбора пошлин и тарифов, судопроизводства и управления княжеским дворцовым хозяйством постепенно сложился аппарат управления. Вначале имела место численная, десятичная система управления, выросшая из военной организации.

Именно начальники воинских, подразделений - десятские, сотники, тысяцкие - стали теперь возглавлять соответствующие звенья государства. К примеру, если за тысяцким сохранялась функция военачальника, то сотнику доверялись городские судебно-административные дела. Позднее десятичная система переросла в дворцово-вотчинную, соединив управление великокняжеским дворцом с государственным управлением. Так, отдельные функции или руководство отраслями княжеского дворцового хозяйства осуществляли тиуны и старосты.

Дворцово-вотчинная система включала две части: 1) управление дворцом во главе с дворским, имевшим многочисленных слуг; 2) пути, обеспечивавшие специальные нужды князя и его окружения (сокольничий, конюшенный, стольничий, чашний). В ведение путей выделялись определенные княжеские села и целые местности. Пути не только собирали с выделенных мест те или иные продукты, но и были административными и судебными органами. Руководили путями путные бояре.

Постепенно система дворцо-вотчинных органов превращалась из органов, обслуживавших личные нужды князя, в общегосударственные учреждения, т. е. выполняла важные задачи по управлению всем государством.

В этот период самоуправления в городах еще не было. Наместники и волостели управляли и городами, находившимися на их территории. Позже появились специальное органы городского управления. В XV в. утвердилась должность городчика, по существу военного коменданта города. Использовали городчиков и для земельных дел.

Право государственной собственности в законодательстве Петра I во многом сохраняло черты чисто феодального института. Монарх имел право ограничивать свободу распоряжения собственностью. Петр I укреплял систему государственных монополий, государство продолжало сохранять право преимущественной покупки товаров, продукции отечественных заводов и фабрик. Недра фактически объявлялись собственностью государства, для их разработки частными лицами нужно было получить разрешение. Строительство частных заводов осуществлялось под контролем государства и субсидировалось им. Льготы по набору материалов и рабочих также зависели от государства.

По Указу от 10 декабря: 1719 г. добыча металлов и минералов на землях частных собственников составляла привилегию государства. Собственник земель пользовался преимущественным правом на устройство заводов или же получал 1/32 часть прибыли от разработки полезных ископаемых на его землях.

Указом 1724 г. предписывалось создание компаний с долевым участием родственников. Контроль за этой деятельностью осуществляла Коммерц-коллегия.

Земли, заводы, фабрики, недра запрещались к залогу.

Некоторые породы деревьев, пригодные для кораблестроения, объявлялись заповедными. Землевладельцы не имели права их рубить на своих землях. За порубку клена, лиственницы, вяза, сосны виновные подвергались штрафу, за порубку дуба - смертной казни.

Екатерина II, идя навстречу пожеланиям дворян, отменила все эти ограничения пользования собственностью. Дворяне становились неограниченными собственниками и недр земли, и лесов.

Значительное внимание гражданское право уделяет вопросам промышленности и торговли, созданию известных правовых гарантий для их деятельности. Так, для строительства заводов по добыче и переработке золота, серебра, меди государство "давало взаймы денег на строение". Мастеровые люди таких заводов освобождались от налогов, военной службы.

Интересно правовое положение этих промышленных предприятий - они считалась собственностью государства, монарха, которые как бы давали их в пользование владельцам.

Государство имело преимущественное право перед другими купцами при покупке золота, серебра, меди и селитры, причем цену устанавливала Берг-коллегия. Все же остальные металлы и минералы промышленник мог продавать кому угодно внутри страны, и только по разрешению Берг-коллегии - за границу. Государство гарантировало промышленникам и их наследникам, что "оные заводы отняты не будут".

Создаваемые промышленные предприятия ощущали острую нужду в рабочей силе, наем рабочей силы в условиях феодализма, естественно, не имел широкого распространения. Поэтому важную роль в обеспечении рабочей силой промышленных предприятий сыграл Указ "О покупке к заводам деревень" от 18 января 1721 г. (по ранее действовавшему законодательству купцам и промышленникам не разрешалось покупать населенные деревни). В правовом статусе этих деревень были особенности. Отдельно от заводов эти деревни продавать было нельзя, и вообще можно было продавать их только по разрешению Берг - и Мануфактур-коллегий. Нельзя было эти деревни закладывать. Расширяя привилегии дворянства, Екатерина II запретила заводчикам приобретать населенные деревни. Дворянство вновь становятся: единственным сословием, имевшим право на земельную собственность.

Отмена крепостного права потребовала создания системы местного самоуправления. 1 января 1864 г. было утверждено Александром II «Положение о губернских и уездных земских учреждениях». Земства состояли из распорядительных и исполнительных органов. Распорядительными органами земства были земские (губернские и уездные) собрания. Члены земских собраний, или гласные, избирались по трем куриям: уездных землевладельцев, городских избирателей и выборных от сельских обществ - их назначали волостные сходы. Исполнительными органами являлись уездные и земские управы, избиравшиеся на земских собраниях. Раз в год гласные созывались на сессию для утверждения годовых отчетов исполнительных органов - управ, для рассмотрения дел земского хозяйства, доходов и расходов.

Сфера деятельности земских учреждений определялась строго «делами, относящимися к местным хозяйственным пользам и нуждам каждой губернии и каждого уезда».

Коренные изменения в определении государственной и муниципальной собственности произошли после 24 октября 1917 г. когда вооруженные силы большевиков и их союзников - левых эсеров и анархистов захватили ключевые позиции в Петербурге и блокировали Временное правительство в Зимнем дворце.

Прежде всего, новая власть внесла серьезные изменения в аграрный сектор экономики. 26 декабря 1917 г. II Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов принял декрет "О земле", согласно которому помещичья собственность на землю отменялась немедленно без всякого выкупа Помещичьи имения, а также удельные, монастырские, церковные земли со всем их живым в мертвым инвентарем, усадебными постройками переходили в распоряжение земельных комитетов и уездных Советов крестьянских депутатов впредь до Учредительного собрания.

Руководствоваться при осуществлении земельных преобразований следовало "Крестьянским наказом о земле", составленным на основании 242 местных крестьянских наказов редакцией Известий Всероссийского Совета крестьянских депутатов и опубликованный в номере 88 этих Известий 19 августа 1917 г. Таким образом, II Всероссийский съезд Советов придал этому документу силу закона. В "Наказе" содержались следующие важнейшие положения право частной собственности на землю отменялось навсегда, земля не могла быть продаваема, покупаема, сдаваема в аренду либо в залог, каким-либо другим способом отчуждаема. Вся земля обращалась во всенародное достояние и переходила в пользование всех трудящихся на ней. Все недра, руда, нефть, уголь, соль и т.д., а также леса и воды, имеющие общегосударственное значение, переходили в исключительное пользование государства. Все мелкие реки, озера, леса и прочее переходили в пользование общин. Земельные участки с высококультурными хозяйствами - сады, плантации, питомники, оранжереи и т.д. - не подлежали разделу, превращались в показательные и передавались в исключительное пользование государства или общин, в зависимости от размера и значения их. Право пользования землей получала все граждане без различия пола, желающие обрабатывать ее своим трудом. Наемный труд не допускался. Устанавливалось уравнительное землепользование. Земля распределялась междутрудящимися по трудовой или потребительской норме. Вся земля после ее отчуждения поступала в общенародный земельный фонд.

Распределением ее между трудящимися должны были заниматься местные центральные органы самоуправления. Формы пользования землей должны были быть совершенно свободными: подворная, хуторская, общинная, артельная (как решит само население). Организацию переселения крестьян и все расходы по переселению должно было взять на себя государство. Некоторые ученые неточны, когда утверждают, что декрет "национализировал землю, т.е. установил, что вся земля переходит в монопольную собственность государства", это была национализация земли, хотя термин "национализация" в декрете не упоминается, как видно из приведенных документов, земля не национализировалась.

В собственность государства перешли земля, недра,леса, воды, предприятия крупной, а затеи средней и даже мелкой промышленности, железные дороги и т.д. В результате национализации сфера частной собственности граждан резко сократилась. Государство защищало собственность граждан, основанную на личном труде, но всячески притесняло собственников, эксплуатировавших труд других. Сокращались договорные отношения. Вместе с тем еще в декабре 1917 г, СНК подтвердил, что все обязательства, возникающие из договоров по поставкам и заготовкам продовольствия для армии, оставались в силе. Отношения между национализированными предприятиями строились в основном не на гражданском праве, а на административном.

Декрет ВЦИК "Об отмене наследования" от 27 апреля 1918 г. отменил наследование как по закону, так и по духовному завещанию. После смерти владельца имущество, ему принадлежавшее, как движимое, так инедвижимое, становилось государственным достоянием РСФСР. Однако нуждавшиеся и нетрудоспособные родственники умершего могли получить имущество умершего впредь до издания декрета о всеобщей социальном обеспечении. Имущество, не превышавшее 10 тыс. руб., переходило пережившему супругу или ближайшим родственникам независимо от их трудоспособности и нуждаемости. В инструкциях НКЮ по поводу данного декрета отмечалось, что не следует придавать особого значения лимиту в 10 тыс. руб. Главное - источник приобретения наследуемого имущества, к тому же и деньги обесценивались. В те годы этот декрет оценивался как важный шаг в ликвидации частной собственности, но в дальнейшем исследователи пришли к выводу, что декрет отменил наследование лишь буржуазной собственности, но не трудовой.

ГК РСФСР от 22 мая 1922 года различал собственность: государственную, кооперативную, частную. Причем земля, недра, леса, горы, железные дорога, их передвижной состав и летательные аппараты могли быть исключительно собственностью государства. С отменой частной собственности на землю деление имущества на движимое и недвижимое упразднялось. Предметом частной собственности могли быть: муниципализированные строения, торговые предприятия, предприятия промышленные с числом рабочих не выше установленного законом количества, орудии производства, ценности, не воспрещенные законом к продаже товары, предметы хозяйства и домашнего обихода я всякое имущество, не изъятое из частного оборота. Собственностью кооперативных организаций могли быть предприятия с неограниченным числом работающих на них в отличие от частных предприятий. Собственнику принадлежало в пределах, установленных законом, право владения, пользования и распоряжения имуществом.

В первые годы Советской власти объекты, принадлежащие на праве частной собственности в городе, были огосударствлены путем национализации. Согласно декретам и другим актам государственной власти был ликвидирован класс частных собственников, а их имущество стало собственностью государства как единого собственника. Экспроприация собственников проводилась насильно, и проблема эффективности декретов не возникала. Ради исторической правды следует сказать, что национализация промышленности и транспорта осуществлялась по решению государственных, а не партийных органов. Причем первоначально совместных решений практически не было, а если были, то на первом месте указывались государственные органы.

На селе образование колхозов напоминало форму кооперативов, как правило, происходило насильственное обобществление сельскохозяйственного инвентаря, скота.

После коллективизации в деревне стало две формы собственности: личная (подворье) и артельная (колхоз). Последняя поначалу действительно имела много общего с артельной, имущественный взнос каждого (земля, скотина, орудия труда) воспринимался как личный пай, хотя и без права распорядиться им самостоятельно.

Еще жили общинные привычки и традиции в отношении к общей собственности, и не было резкой границы, по крайней мере психологической, между собственностью двора и артели. Но постепенно, по мере юридического разделения собственности двора и артели, нарастало и психологическое отстранение колхозника от артельного: на подворье - мое, в колхозе - государственное. Артельная собственность стала колхозникам чужой, государственной, покушение на которую сурово каралось по закону. То, что называется бесправием, т. е. отторжение работника от собственности, есть освобождение его от дум и забот, от риска остаться без хлеба, от необходимости покупать и продавать, считать и рассчитывать, знать обо всем и уметь все делать.

Форма колхозно-кооперативной собственности (тем более государственная собственность) изначально закладывала механизмы, которые амортизировали неумелость, неэффективность работников, перекладывая их леность, безынициативность на плечи колхоза и всего общества в целом. Вот почему при социалистическом способе хозяйствования решающее значение имели моральное поощрение и административно-дисциплинарное наказание в рамках трудового права. Конечно, не следует забывать, что хорошо работающее большинство предприятий обворовывалось государством. Таким образом перераспределялись полученные доходы на развитие оборонных отраслей народного хозяйства, другие социально необходимые цели.

Доведение обязательных плановых заданий по заготовке продуктов животноводства и растениеводства, посевным площадям и поголовью скота, детальное регламентирование хозяйственной деятельности прежде всего партийными органами превратило колхозы в предприятия, мало чем отличающиеся от государственных. Конституция СССР 1936 г. закрепила ленинскую идею об экономике страны как единой фабрике. Социалистической экономике стала соответствовать и структура собственности - единая по своей природе, выступающая в форме государственной и кооперативной. В личной собственности граждан могли находиться только предметы потребления. Тем самым сфера производства и реализации продукции, работ и услуг целиком была сосредоточена в руках государства. Большевикам потребовалось восемь лет, чтобы разрушить частную собственность в промышленности, и тринадцать лет, чтобы ликвидировать ее в сельском хозяйстве.

Некоторые особенности права государственной собственности имелись в годы Великой Отечественной войны, прежде всего, нужно сказать, что советские законы считались действовавшими и на территории, временно оккупированной врагом. Поэтому всякого рода гражданско-правовые сделки, с вершенные на какой-либо территории за время ее оккупации, если они не соответствовали советским законам или нарушали интересы советского государства, признавались недействительными.

Расширялись права государства в отношении некоторых объектов права личной собственности. Так, граждане были обязаны временно сдать радиоприемники, применялись реквизиции некоторого имущества например, лодок в местах переправ и т.д.

Граждане освобожденных территорий обязаны были сдавать органам государства трофейное имущество, а также брошенное имущество, собственники которого не известны, все присвоенное во время оккупации имущество как государства так и граждан. Постановление СНК и ЦК ВКП(б) от 21 августа 1943 г. обязало совнаркомы, облисполкомы и обкомы восточных областей и республик возвратить колхозам освобожденных районов скот, который в свое время был эвакуирован на восток.

Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик, а также Гражданский кодекс РСФСР сформулировали положения, в целом отражавшие сложившуюся в стране систему имущественных отношений, в основе которых лежала государственная и общественная собственность. Основы закрепляли государственную, кооперативно-колхозную собственность, а также собственность профсоюзных и иных общественных организаций.

В разделе Основ, посвященном праву собственности, подчеркивалось, что советское государство является собственником всего государственного имущества. За отдельными государственными предприятиями закреплялась только часть этого имущества, поступавшего в их оперативное управление.

Конституция СССР 1977 г. назвала экономику страны (как экономику одной фабрики) единым народнохозяйственным комплексом, охватывающим все общественные звенья производства, распределения и обращения Никто из ученых - ни юристы, ни экономисты - в течение более десяти лет после принятия Основного закона не подверг сомнению это положение. Спор шел лишь о включении в эту "фабрику" отдельных граждан как потребителей Основу экономической системы социализма составляли государственная (общенародная) и колхозно-кооперативная собственность. Кроме того, в Конституции СССР рассматривалось как социалистическая собственность имущество профсоюзных и иных общественных организации, а гражданам СССР не разрешалось иметь в собственности предприятия и другие средства производства.

С появлением Закона СССР "О кооперации в СССР" от 25 мая 1988 г и развернувшейся в соответствии с его положениями деятельностью кооперативов был выдвинут тезис о многообразии форм собственности и их равноправном взаимодействии. Этот тезис явился, безусловно, новаторским, поскольку по состоянию на 1 января 1992 г доля государственных предприятий в промышленности составляла 95,7% общего их числа в отрасли. Тезис нашел поддержку и закрепление сначала в решениях Пленумов ЦК КПСС, в Резолюции XXVIII съезда КПСС, где было сформулировано Положение о многообразии форм собственности, а затем и в Законе СССР "О собственности в СССР" от 6 марта 1990 г. Таким образом, 1988 год явился тем рубежом, который дал начало кардинальным изменениям в понимании форм собственности в СССР, а идея рассматривать экономику страны как одну фабрику, работающую на фундаменте социалистической собственности, в СССР потерпела полный крах.

Итак, государственная собственность, признаваемая в советской науке центральным институтом права, не могла быть в действительности квалифицирована как право собственности гражданско-правового характера. Она была институтом административного права. Однако восстановление права государственной собственности как цивилистической категории не имеет ничего общего с ее приватизацией.

Впервые положения о равноправии форм собственности советских граждан коллективной и государственной были сформулированы в Законе "О собственности в СССР" от 6 марта 1990 г Государственная собственность включала общесоюзную собственность, собственность союзных республик, автономных республик, автономных округов, административно-территориальных образований (коммунальную собственность) (п. 1 ст. 9) Положения Закона, относящиеся к видам государственной собственности, должны были вступить в силу по мере разграничения имущества между этими видами собственности Совету Министров СССР предписывалось до 1 июля 1991 г обеспечить совместно с правительствами союзных республик и с участием автономных республик разграничение имущества между общесоюзной собственностью и собственностью союзных республик.

По советскому законодательству право государственной собственности лишь с большой долей условности могло быть названо таковым. Его субъектом - единым и единственным - являлось советское государство в лице строго иерархической системы государственных органов, обладающих не гражданско-правовыми правомочиями владения, пользования и распоряжения, а властной компетенцией, административными правами. Все государственное имущество находилось в управлении и распоряжении этих органов и только для правовой видимости закреплялось за предприятиями, которые лишь обладали единственным правом - правом пользоваться этим имуществом, приумножая государственную собственность. Движение отношений собственности осуществлялось не самостоятельными действиями ее участников, а под административно-принудительным воздействием государственных органов.

Первое упоминание о муниципальной собственности в России 90-х г. XX в. встречается в Законе РСФСР "О собственности в РСФСР" от 24 декабря 1990 г. (далее-Закон), где в ст. 2 впервые было определено, что имущество может находиться в частной, государственной, муниципальной собственности, а также в собственности общественных объединений (организаций). В этом нормативном документе законодатель также впервые установил объектный состав муниципального имущества. Применить на практике положения Закона представлялось достаточно сложным в связи с отсутствием норм, позволяющих его реализовать, В частности, не был решен вопрос о субъекте управления муниципальной собственностью. В соответствии со ст. 23 Закона распоряжение и управление муниципальной собственностью призваны были осуществлять соответствующие местные Советы народных депутатов и органы местного самоуправления, при этом компетенция названных органов не разграничивалась и не определялась. О неполноценности регулирования этим Законом рассматриваемых отношений также свидетельствовало то, что вопросам муниципальной собственности в Законе посвящено всего лишь четыре статьи. На наш взгляд, значение этого правового акта для муниципального хозяйства сводится к его реформаторскому характеру и новизне впервые закрепленных в нем положений Закон РСФСР "О собственности" от 24 декабря 1994 г. явился толчком для дальнейшего развития муниципального законодательства. Так, уже 6 июля 1991 г. был принят Закон Российской Федерации "О местном самоуправлении в Российской Федерации", в котором муниципальная собственности была признана экономической основой местно го самоуправления. В Законе о местном само управлении были продублированы за некоторыми изъятиями статьи Закона РСФСР "О собственности", касающиеся муниципальной собственности.

Конституция РФ 12 декабря 1993 г. подтвердила право органов местного самоуправления управлять (владеть, пользоваться, распоряжаться) муниципальной собственностью.

Указом Президента РФ "О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации" от 22 декабря 1993 г. порядок передачи объектов государственной собственности в муниципальную был упрощен органам местного самоуправления было предоставлено право самостоятельно утверждать перечень объектов (имущества), составляющих муниципальную собственность, руководствуясь Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г., при этом их решения могли быть оспорены только в судебном порядке.

Несмотря на произведенный в принципе пообъектный раздел государственного имущества, неконкретность правовых предписаний и неполнота перечисленных нормативных актов вызвали арбитражные споры о праве собственности на тот или иной объект.

Последними основополагающими документами, касающимися права муниципальной собственности, по нашему мнению, стали Федеральный закон "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" от 10 сентября 1997 г., и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 6 октября 2003г. №131-ФЗ, так как они четко определили правовые, экономические и финансовые гарантии местного самоуправления и государственные гарантии его осуществления в соответствии с положениями Конституции РФ.

Из сказанного можно сделать вывод, что право муниципальной собственности как и государственной признано в Российской Федерации на законодательном уровне, определены его субъектный и объектный составы. Тем не менее, процесс реального обеспечения гарантий этого права и формирования самого муниципального имущества происходит не просто. Многое не было, да и не могло быть учтено законодателем, поскольку лишь практика может служить безошибочным индикатором жизнеспособности нормы права. Некоторые трудности в реализации института можно связать с низким уровнем правовой грамотности муниципальных служащих, с новизной происходящих событий, а также противоречиями законодательства, которые до сих пор не устранены.

#

# 1.2 Понятие права государственной и муниципальной собственности

Основу любой экономической системы составляют отношения собственности. При этом само понятие собственности чрезвычайно многогранно и исследуется юридической, экономической, философской, исторической и политологической науками.

В наиболее общем смысле собственность определяют как «отношения между всеми хозяйствующими субъектами по поводу отчуждения и присвоения материальных условий производства (средств производства и рабочих мест) и его конечных результатов (предметов потребления)». Право собственности - это первоначальное субъективное право, непосредственно вытекающее из закона. По своему содержанию оно представляет собой наиболее полное имущественное право, предусмотренное гражданским законодательством, и основано на принципе дозволения совершать любые действия, не запрещенные законом.

Гражданский кодекс Российской Федерации очерчивает круг правомочий собственника (ст. 209), это права владения, пользования и распоряжения своим имуществом. Перечисленные права являются традиционной юридической конструкцией права собственности еще со времен Древнего Рима.

Владение - это основанная на законе, т.е. юридически обеспеченная и гарантированная возможность иметь то или иное имущество у себя в хозяйстве.

Пользование - основанная на законе, иначе говоря юридически обеспеченная и гарантированная возможность использования данного конкретного имущества путем извлечения в процессе его использования заключенных в нем полезных качеств, иначе говоря возможность осуществлять потребление данного имущества.

Распоряжение - основанная на законе, т.е. юридически обеспеченная и гарантированная возможность определять судьбу имущества, выражающаяся в четырех формах: 1) путем изменения принадлежности имущества; 2) путем изменения состояния имущества; 3) путем изменения назначения имущества; 4) путем передачи имущества в доверительное управление другому лицу.

В теории выделяется и более обширный перечень правомочий собственника. Наиболее широкое распространение получила классификация прав собственности, предложенная английским юристом А. Оноре и состоящая из 11 элементов: 1) право владения; 2) право пользования; 3) право управления; 4) право на доход; 5) право на капитальную стоимость, т.е. абсолютное право на определение дальнейшей судьбы собственности (отчуждение, потребление, проматывание, изменение, уничтожение); 6) право на безопасность, т.е. защиту от экспроприации; 7) право на завещание или наследование; 8) бессрочность; 9) запрещение вредного использования; 10) ответственность в виду взыскания; 11) остаточный характер, т.е. возможность изъятия в уплату долга.

Существует значительное число оснований классификации права собственности. Однако нас более всего интересует то, которое лежит в основе конституционной нормы. Часть 2 ст. 8 Конституции РФ провозглашает: «В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности». Аналогичной позиции придерживается и Гражданский кодекс России. В соответствии со ст. 212 ГК РФ в Российской Федерации признаются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности (классификация по субъекту права собственности).

Государственная собственность свойственна абсолютно всем экономическим системам. Различается только ее величина и роль в экономике. Государственная собственность как система отношений обеспечивает жизнеспособность всей экономической системы, т.е. при принятии решения учитываются интересы нации в целом. Таким образом, государственная собственность выступает одним из базовых элементов формирования государственных доходов, направляемых на реализацию интересов всего государства и общества. В этом ее основное специфическое отличие от частной собственности.

Государственную собственность часто определяют как «все материальное и нематериальное имущество, принадлежащее государству», либо как «отношения по поводу присвоения результатов функционирования (оформленные как определенные права) объектов собственности государством». В диссертационных исследованиях государственная собственность часто рассматривается как многообразные отношения, построенные по иерархическому принципу: 1) внутри органов законодательной и исполнительной власти, которые связаны с владением, пользованием и распоряжением государственным имуществом, утверждением бюджета; 2) между центральными и региональными органами государственной власти и местного самоуправления; 3) между аппаратом государства и государственными предприятиями как реальными товаропроизводителями. Таким образом, как отмечает Э.В. Талапина, по отношению к государственной собственности акцентируется не собственнический, цивилистический аспект, а управленческий.

Государственная собственность в соответствии с Гражданским кодексом РФ может быть двух видов:

* собственность Российской Федерации (федеральная собственность);
* собственность субъектов Федерации.

Пункт 1 ст. 214 ГК РФ устанавливает, что государственной собственностью в РФ является имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации (федеральная собственность), и имущество, принадлежащее на праве собственности субъектам Российской Федерации - республикам, краям, областям, городам федерального значения, автономной области, автономным округам (собственность субъекта Российской Федерации).

Кроме того, правовой статус государственной собственности, прежде всего государственной собственности субъектов РФ, требует большей конкретизации и детализации, нежели это сделано в настоящее время. Учитывая рыночный характер российской экономики, следовало бы определить в специальном нормативно-правовом акте, федеральном законе, следующие аспекты:

критерии отнесения объекта собственности к государственной собственности, а также к тому или иному ее виду;

целевое назначение различных категорий объектов государственной собственности;

ограничения гражданского оборота или иные отличия правового статуса объекта государственной собственности от объектов иных форм собственности;

субъект управления данной собственностью;

возможность и порядок перевода имущества из категории государственной в иную форму собственности.

При этом имущество, находящееся в государственной собственности, может быть подразделено на две категории с разным правовым статусом:

имущество, закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение в соответствии с Гражданским кодексом;

средства соответствующего бюджета и иное государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями, составляют, соответственно, государственную казну РФ, казну республики в составе РФ, казну края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа.

Наиболее важным представляется статус имущества казны, поскольку именно она обеспечивает имущественную основу самостоятельности субъектов федерации, и именно к ней относятся виды имущества с особым статусом, не позволяющим им быть отнесенными к иным формам собственности.

Гражданское законодательство признает полноправными участниками гражданских правоотношений Российскую Федерацию и субъектов Российской Федерации. В отношениях, регулируемых гражданским законодательством, они выступают на равных началах с иными участниками этих отношений - гражданами и юридическими лицами. При этом к ним применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов.

# 1.3 Разграничение права муниципальной и государственной собственности

Отсутствие единых критериев, дающих основания для перемещения объектов из одного фонда в другой, максимально четкого разграничения компетенции полномочных органов и должностных лиц, унифицированных процедур принятия решении и исполнения их передающей и принимающей сторонами, распределения возникающих расходов в результате состоявшейся передачи - вес это осложняет решение многих важных как в теоретическом, так и в практическом отношении вопросов управления муниципальной собственностью.

На федеральном уровне главным образом осуществляется решение вопросов разграничения государственной собственности, передачи отдельного федерального имущества регионам, а также разграничения собственности субъектов Федерации и муниципальной собственности.

Законодательство субъектов Федерации регулирует вопросы передачи объектов региональной собственности в муниципальную, если органы местного самоуправления наделяются государственными полномочиями. В этом случае объекты региональной собственности передаются в муниципальную собственность либо только в пользование. При передаче отдельных полномочий на основании договора между органами государственной власти субъекта Федерации и органами местного самоуправления объекты региональной собственности передаются в муниципальную на основании и в порядке, установленном региональным законодательством.

В Самарской области это закон от 7.07.2000 № 29-ГД в ред. от 11.03.2005 года «О передаче объектов государственной собственности области в муниципальную собственность и приемке объектов муниципальной собственности в государственную собственность области»

Условия договора о передаче отдельных государственных полномочии органам местного самоуправления в части, касающейся объектов региональной собственности, вступают в силу с момента внесения изменений и реестр региональной собственности.

Так комитет по управлению имуществом г. Самары обратился с иском к Департаменту по управлению государственным имуществом Администрации Самарской области, г. Самара, о признании права собственности за муниципальным образованием г. Самара на следующие объекты недвижимого имущества (с учетом уточнения), расположенные в г. Самаре по ул. Магистральной, д. 88:

Исковые требования мотивированы тем, что указанное имущество было передано в муниципальную собственность в соответствии с соглашением от 27.03.97 между войсковой частью 52737 и Администрацией г. Самары в счет нормативных затрат на содержание и капитальный ремонт объектов жилого фонда Министерства обороны Российской Федерации, подлежащих передаче в муниципальную собственность.

Как видно из материалов дела, между войсковой частью 52737 и Администрацией г. Самары было заключено соглашение от 27.03.97, по которому недвижимое военное имущество "базы механизации войсковой части 75003" передается в срок до 25.03.97 на компенсационной основе в муниципальную собственность г. Самары по остаточной балансовой стоимости, а Администрация г. Самары за переданное имущество компенсирует затраты в сумме 7,3 млрд. руб. на нормативное содержание, капитальный ремонт жилого фонда и инженерных коммуникаций объектов Минобороны Российской Федерации при передаче их в муниципальную собственность. Спорное имущество, относящееся к федеральной собственности, входило в состав "базы механизации войсковой части 75003 и находилось на балансе Государственного предприятия Строительное управление Приволжского военного округа.

В соответствии со ст. 209 Гражданского кодекса Российской Федерации право распоряжения имуществом принадлежит собственнику.

Госимущество России, осуществлявшее полномочия собственника в отношении указанного имущества, не давало своего согласия на передачу его в муниципальную собственность по соглашению от 27.03.97.

При таких обстоятельствах балансодержатель не вправе был распоряжаться спорным имуществом, в связи с чем право муниципальной собственности на спорное имущество на основании соглашения от 27.03.97 не возникло.

Распоряжениями Минимущества России № 324-р от 14.04.98 и № 659-р от 19.03.2002 Департаменту по управлению государственным имуществом Самарской области были предоставлены полномочия по оформлению и утверждению документов на реализацию высвобождаемого военного имущества Минобороны России (в том числе спорного имущества) на аукционе через Российский фонд федерального имущества.

Учитывая изложенное, в иске было отказано.

Самарский областной Закон № 60-ГД от 7.07.03 года «О порядке управления собственностью Самарской области» специально регламентирует взаимоотношения областных государственных органов и органов местного самоуправления при безвозмездной передаче объектов собственности области в муниципальную и наоборот Закон устанавливает порядок оформления перехода прав собственности и соответствии с федеральным законодательством.

Действующее законодательство о муниципальной собственности сформировалось под воздействием вышеназванного постановления, разграничивавшею объекты единого фонда бывшей государственной собственности на объекте федеральной и муниципальной собственности. При этом предполагалось, что все бывшее государственное имущество (в том числе и имущество, не вошедшее ни в один из перечней) становится федеральной собственностью, за исключением имущества, прямо указанного в качестве объектов муниципальной собственности.

Бесспорно, в формировании муниципальной собственности, а в более широком смысле и вообще материально-финансовой основы деятельности муниципальных образовании ведущую роль играет государство. Не будет преувеличением сказать, что на начальном этапе именно государство предоставило возможность муниципальным образованиям сформировать фонд муниципальной собственности, определив законодательно перечень объектов, подлежащих закреплению в муниципальной собственности. Реальный состав фонда муниципальной собственности и дальнейшем изменялся и продолжает изменяться в результате передачи в муниципальную собственность объектов собственности государственной. Бюджет муниципального образования напрямую зависит от бюджета субъекта Федерации.

Однако утверждать, что «формирование материально-финансовых основ местного самоуправления полностью отнесено к ведению государства», было бы чрезмерным преувеличением. В этом случае фактическое влияние центра выдается за декретируемую нормативную модель, а это далеко не так в силу ст.28 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» государство совсем не обязано передавать муниципальным образованиям часть сноси собственности.

Данная статья лишь допускает возможность такой передачи. Конечно, отсутствие в законе критериев и процедур такой передачи во многом отягощает этот способ формирования муниципальной собственности элементами произвола. Но сегодня без материальной и финансовой государственной поддержки местное самоуправление не то что развиваться, но даже сносно существовать не в состоянии. Отсюда ее применение оправданно хотя бы с позиции поддержания минимальных социальных стандартов на территории ответственности муниципального образования.

Нет четких (хотя бы минимальных) границ местного самоуправления в части федеральной составляющей налогового источника формирования муниципального бюджета. В Федеральном законе «О финансовых основах местного самоуправления и Российской Федерации» (ст.7) размеры минимальных долей федеральных налогов, закрепленных за муниципальным образованием, определяются законодательным актом органа субъекта Федерации. Именно от этого органа государственной власти зависит n конечном итоге бюджет местного самоуправления. Под сомнение в этом случае ставится сама возможность существования органов местного самоуправления как не входящих в систему органон государственного управления.

Еще одной проблемой, нуждающейся и разрешении и урегулировании, является разграничение права муниципальной собственности «по горизонтали». Здесь речь идет, во-первых, о праве собственности субъекта Федерации на объекты, располагающиеся на территории другого субъекта Федерации и соответственно на территории его муниципального образования, совершенно очевидно что субъект Федерации по отношению к муниципальному образованию не может быть в полном объеме (за исключением гражданско-правовой составляющей) преемником Российской Федерации, в чьей собственности находился этот объект налоговые и иные имущественные отношения, возникающие при этом, нуждаются в особом урегулировании; во-вторых, о праве муниципальной собственности на объекты, находящиеся на территории других муниципальных образований (как в пределах одного субъекта Федерации так и на территориях разных субъектов Федерации) в-третьих, о праве общей собственности муниципального образования с другими лицами (Российской Федерацией, субъектом Федерации, гражданами и юридическими лицами) Действующее законодательство сегодня указывает нам только направление развития закрепляя нормы самого общего характера. Для «муниципальных анклавов» (объектов, расположенных на территории других муниципальных образований) федеральное законодательство предусматривает возможность разграничения доходов муниципальных бюджетов на уровне закона субъекта Федерации (ч 3 ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления») В отношении же общей собственности муниципальных образовании мы найдем в ГК РФ нормы, предназначенные в полной мере к отношениям с частными собственниками (гражданами и юридическими лицами), но недостаточные для урегулирования имущественных взаимоотношений с Российской Федерацией и субъектами Федерации.

# ГЛАВА 2. СОДЕРЖАНИЕ ПРАВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

# 2.1 Объекты права собственности

Объектом права государственной собственности может быть имущество. Данное имущество должно обладать несколькими признаками: во-первых, оно должно быть в наличии в течение срока действия права собственности; во-вторых, оно должно быть индивидуально-определенным и способным к присвоению собственником. Поэтому, например, космическое пространство, солнце, другие небесные тела, не освоенные человеком, атмосферный воздух не рассматриваются как имущество, могущее быть объектом права собственности. По этой причине некоторые ученые с сомнением относятся к возможности относить к объектам права государственной собственности животный мир как совокупность живых организмов всех видов животных, постоянно или временно населяющих территорию Российской Федерации и находящихся в состоянии естественной свободы (ст. 4 Федерального закона "О животном мире" от 24 апреля 1995 г.).

По своему составу имущество, являющееся объектом права собственности, состоит из вещей (например, земельные участки, участки недр, здания, сооружения, ценные бумаги, движимое имущество и др.) и отдельных имущественных прав (например, право на участие в делах хозяйственного общества), указанных в законе. По мере развития науки, техники, общества круг объектов права собственности может расширяться.

Государство может иметь в собственности любые объекты. Более того, перечень объектов государственной собственности шире, нежели перечень объектов, которые могут находиться, например, в частной собственности. Перечень объектов, которые находятся в исключительной федеральной собственности закреплен в Приложении 1 к Постановлению Верховного Совета Российской Федерации «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» от 27 декабря 1991 г.

Виды имущества, которые могут находиться только в государственной или муниципальной собственности, должны определяться исключительно законом. Как нам представляется, это должен быть единый нормативно-правовой акт, в противоположность сегодняшнему состоянию, когда соответствующие положения разбросаны по различным законам. Причем принятие данного акта не может более откладываться, поскольку отнесение объектов к исключительно государственной собственности призвано обеспечивать экономическую и иную безопасность государства: как самой Российской Федерации, так и ее субъектов. Этот аспект должен стать центральным принципом закона.

Объем государственной собственности зависит от объема целей и задач государства на данном этапе его развития. В силу этого государство может как расширять, так и сокращать степень своего присутствия в структуре собственности в стране. При этом государственная власть в правовом государстве должна соразмерять свои имущественные права с интересами и правами всех участников экономического оборота.

Вопрос о том, каково должно быть оптимальное количество и типы объектов государственной собственности в стране до сих пор не имеет точного ответа, хотя теоретики ставили его перед собой еще в начале прошлого века. Критерии закрепления собственности в руках государства анализировал, например, С.И. Иловайский. Он писал: «Значение государственных имуществ может быть двоякое: 1) они являются доходною статьею, 2) они могут служить для непосредственного удовлетворения разных государственных потребностей.

Желательным является сохранение в руках государства таких народных богатств, которые находятся в природе в ограниченном количестве и легко истощаются, например лесов, и таких отраслей народного хозяйства, которые имеют большое общественное значение, например железных дорог».

В последние годы имеет место устойчивая тенденция к росту доходов от использования государственной собственности. Но это в большей мере обусловлено общей экономической ситуацией в стране, нежели увеличением эффективности деятельности органов государственного управления.

Величина доли государственной собственности призвана, ко всему прочему, служить некоторой гарантией выполнения субъектом Федерации своих обязательств в условиях кризиса и снижения поступления налогов.

Отдельно нужно обратить внимание на состав государственной собственности субъектов Федерации. Несмотря на то, что в государственной собственности могут находиться различные виды имущества, необходимо помнить, что избыточное присутствие государственной собственности в экономике может серьезно повредить экономической системе и экономическим отношениям. Кроме того, государство, по определению, менее эффективный собственник, нежели частные лица. Поэтому отнесение тех или иных объектов к государственной собственности должно основываться на следующих критериях:

* необходимость существования данного объекта в государственной собственности в связи с его особым стратегическим значением для обеспечения экономической и политической безопасности государства и всего общества;
* необходимость существования данных объектов для реализации социальных функций государства;
* необходимость существования объектов в государственной собственности с целью реализации экономической функции государства (объекты фундаментальной науки, инновационные компании и т.д.).

Следует также иметь в виду, что некоторые объекты непривлекательны для частных собственников вследствие, например, их убыточности. Однако существование данных объектов необходимо для всего общества, для его экономического и социального развития. Поэтому государство должно либо создать условия для выведения их на уровень прибыльности (с помощью, например, налоговых льгот), либо взять на себя заботу о таких объектах путем отнесения их к государственной собственности. Таково, например, положение большинства социальных объектов в России и объектов фундаментальной науки. Важную роль также играет система социальных услуг, обусловленная социальным характером государства и требующая соответствующей инфраструктуры. Как отмечают В.А. Каменецкий и В.П. Патрикеев, государственная собственность - это «форма собственности, используемая не для получения дохода, а для деятельности, связанной с выполнением определенных услуг, необходимых обществу в целом или отдельным общественным или религиозным организациям».

Нельзя не отметить, что существует и противоположная точка зрения, высказываемая целым рядом экономистов. П.Д. Половинкин и А.В. Савченко считают, что «России необходима государственно-частная система хозяйствования, в которой государственная собственность должна занимать примерно такой же удельный вес, как и частная». К. Хубиев полагает, что «на этапе становления неоиндустриального хозяйства с преобладанием компьютеризованных технологических укладов, все актуальнее становится расширение государственной собственности».

Решение данной проблемы лежит в самой природе государственной собственности. В отличие от иных форм собственности, ее предназначение - обеспечение потребностей государства (в данном случае субъекта федерации) и общества. Исходя из публичного интереса, устанавливается объем государственной собственности.

В российской правовой теории публичный интерес определяется как признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого является условием и гарантией ее существования и развития. Аналогичным образом определяет публичный интерес и В.А. Кряжков: «Признанный государством и урегулированный (обеспеченный) правом общественный интерес есть интерес публичный». В основе публичного интереса - общественный интерес. Государство призвано выступать в качестве выразителя публичных интересов и представлять интересы общества в целом.

Объем и статус государственной собственности субъектов Федерации, таким образом, определяется публичным интересом общества данного субъекта в тот или иной период времени. При этом в силу того, что субъекты РФ - это составная часть РФ, публичный интерес диктуется как обществом в лице населения субъекта РФ, так и общегосударственной политикой России, определяемой публичным интересом многонационального народа РФ. Именно общество в лице своих представителей в органах власти должно определить, что более важно для него - усиление стабильности и при возможном замедлении экономического роста или ускорение развития при увеличении экономических рисков. Но при любых обстоятельствах в собственности государства должен оставаться стратегический набор объектов государственной собственности, обусловленный интересами безопасности государства.

Заметную роль в структуре доходов бюджетов от государственной собственности субъектов РФ обычно играют:

* дивиденды по акциям, принадлежащим субъекту РФ;
* доходы от сдачи в аренду имущества;
* арендная плата за землю;
* платежи при пользовании недрами;
* проценты, полученные от размещения в банках и кредитных организациях временно свободных средств бюджета;
* проценты, полученные от предоставления бюджетных ссуд внутри страны;
* платежи от государственных и муниципальных организаций;
* доходы от продажи государственных производственных и непроизводственных фондов, транспортных средств, иного оборудования и других материальных ценностей;
* доходы от оказания услуг или компенсации затрат государства;
* прочие поступления от имущества, находящегося в государственной собственности.

Поступления в бюджет субъекта Федерации от этих источников неравномерны. Но наименее предпочтительными являются доходы от продажи государственной собственности, поскольку они могут быть получены только один раз. Наиболее важны для бюджетов доходы от деятельности государственных предприятий, доходы от аренды государственного имущества, доходы от использования государственных финансов, в том числе как инвестиционных средств. Но при этом нужно понимать, что доходы от аренды государственного имущества могут также означать избыток такого имущества и его ненужность для государства (это не относится к такому объекту права собственности, как земля). Аренда должна использоваться лишь тогда, когда иное, более эффективное использование имущества в данный момент времени невозможно и выступает как временная мера.

Государственная и муниципальная собственность - один из основополагающих элементов экономической системы субъекта федерации. Однако сама по себе государственная собственность не имеет никакого экономического смысла без формирования внятной экономической политики по управлению ею и эффективной системы управления.

# 2.2 Субъекты права собственности

В доперестроечный период государство было конституировано в нашем законодательстве как единый собственник всего государственного имущества. Из этого был сделан вывод о том, что государственная собственность составляет единый фонд, что все государственное имущество, в чем бы оно ни выражалось и в чьем бы ведении ни находилось, принадлежит на праве собственности единому и единственному собственнику - Советскому государству. Этот вывод получил обоснование и в научной литературе, в первую очередь, в трудах академика А.В. Венедиктова. Лишь представители аграрно-правовой науки, поскольку объекты права собственности, с которыми они имеют дело, чаще всего характеризуются прикрепленностью к определенной территории, задумывались над тем, о каком государстве, собственно говоря, идет речь: о Союзе ССРили союзных республиках, либо, наконец, как о Союзе ССР, так и о республиках. Однако этот вопрос так и не получил разрешения ни в доктрине, ни в законодательстве.

В связи с расширением прав регионов и государственных предприятий, а также с нарастанием центробежных тенденций многие ученые и практики сочли тезис о принадлежности государственной собственности лишь одному единственному собственнику несовместимым с происходящими в жизни реалиями. В противовес была выдвинута идея о многоуровневом характере государственной собственности. Одним из первых с ее обоснованием выступил В.П. Мозолин. На этих путях пытались преодолеть отрыв государственной собственности от тех, кому она должна реально принадлежать, в первую очередь от непосредственных производителей, повысить эффективность управления ею, вырвать ее из рук бюрократического чиновничьего аппарата.

Эти усилия не прошли незамеченными для законодателя. Вначале в общесоюзном законе о собственности, а затем в республиканском законе о собственности и Основах гражданского законодательства 1991 г. был закреплен многоуровневый характер государственной собственности. При этом если в общесоюзном законе о собственности под понятие государственной собственности подпадала также и коммунальная собственность, то ныне муниципальная собственность выделена из государственной, да и круг субъектов муниципальной собственности не совпадает с тем, как был очерчен в законе круг субъектов коммунальной собственности. В то же время предложения о наделении государственных предприятий правом собственности на закрепленное за ними имущество или хотя бы на часть его законодатель не поддержал.

В настоящее время многоуровневый характер государственной собственности и круг ее субъектов определены в гражданском, а в известной мере и в конституционном законодательстве (ст. 212, 214 ГК; п. «д» ст. 71; подп. «г» п. 1 ст. 72 Конституции РФ).

Государственная собственность подразделяется на федеральную собственность, т. е. собственность, принадлежащую Российской Федерации, и собственность, принадлежащую субъектам Федерации - республикам, краям, областям, городам федерального значения, автономной области, автономным округам. Государственная собственность по-прежнему характеризуется единством фонда, но лишь в пределах того субъекта, которому она принадлежит, как бы он ни вводил ее в гражданский оборот: непосредственно или при посредстве действующих от своего имени юридических лиц, что чаще всего и бывает.

Отпочкование муниципальной собственности от государственной впервые было проведено в российском законе о собственности. Вслед за ним по тому же пути пошли и другие законодательные акты.

В первые годы Советской власти проводилось различие между национализацией и муниципализацией и соответственно национализированным и муниципализированным имуществом в зависимости от того, поступало ли имущество в ведение центральных или местных органов власти. По существу же как в том, так и в другом случае имущество относилось к государственной собственности.

В настоящее время муниципальная собственность закреплена в качестве одной из форм собственности - наряду с частной, государственной и иными - как в Конституции РФ, так и в ГК (см. п. 2 ст. 8 и п. 2 ст. 9 Конституции РФ; ст. 212, 215 ГК). Но если круг субъектов государственной собственности очерчен в законе достаточно четко, то этого нельзя сказать о субъектах муниципальной собственности, в отношении которых употреблена расплывчатая формулировка,- в качестве таковых выступают городские и сельские поселения, а также другие муниципальные образования. В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вслед за Конституцией и ГК муниципальная собственность определена как собственность муниципальных образований. К числу субъектов права муниципальной собственности могут быть отнесены города (кроме городов федерального значения - Москвы и Санкт-Петербурга, признанных субъектами государственной собственности), рабочие, дачные и курортные поселки, села, деревни и т.д. В то же время субъектом права муниципальной собственности не может быть признано административно-территориальное образование, не имеющее центра, к которому это право могло бы быть приурочено. Так, в условиях Санкт-Петербурга не существует собственности районов, входящих в черту города, если они не имеют своего центра (например, собственности Адмиралтейского района), хотя они и могут быть наделены широкими полномочиями по управлению принадлежащими городу объектами государственной собственности. В то же время на территории, находящейся в административном подчинении Санкт-Петербурга, в пригородной зоне, а ныне и в пределах городской черты, находятся города, поселки и иные образования, которые выступают в качестве субъектов муниципальной собственности. Таковы Пушкин, Павловск, Сестрорецк, Зеленогорск, Кронштадт, Ломоносов и ряд других.

Таким образом, тезис о единстве фонда собственности в очерченных пределах сохраняет силу в отношении не только государственной, но и муниципальной собственности.

# 2.3 Специфика гражданской правосубъектности государственных и муниципальных органов

Особый интерес в смысле гражданской правосубъектности представляют, прежде всего, публично правовые образования, под которыми принято понимать: Российскую Федерацию, субъекты Федерации и муниципальные образования – в узком смысле, в широком смысле к «публичным» субъектам цивильного права примыкают иностранные государства, субъекты сложных иностранных государств, муниципалитеты, а также административно-территориальные единицы иностранных унитарных государств. Необходимо заметить, что гражданско-правовой статус всех публично правовых образований, и в частности муниципальных образований, вызывает бурные споры как среди ученых-правоведов, так и среди практиков юристов.

Так, ст. 41 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» называется «Органы местного самоуправления как юридические лица» и тем самым дает основание для буквального толкования закона, предполагающего в данном случае признание за муниципальным образованием статуса юридического лица с вытекающими правовыми последствиями.

В соответствии с ныне действующим законодательством для того, чтобы организация считалась юридическим лицом, ей недостаточно только обладать при знаками, перечисленными в ст. 48 ГК РФ, необходимо еще пройти государственную регистрацию (согласно п. 2 ст. 51 ГК РФ). В виду того, что государственные органы не регистрируются, некоторые сторонники теории о самостоятельной правосубъектности органов государства предлагают даже изменить действующий ГК, предусмотрев в нем «такой порядок образования и прекращения их деятельности, при котором данные органы будут создаваться, реорганизовываться и прекращать свою деятельность по решению компетентных государственных органов на основе общих положений об организациях данного вида».

Другие авторы из-за отсутствия регистрации государственных органов и органов местного самоуправления осознают, что последние «никак не могут быть юридическими лицами в строгом смысле этого понятия». В этой связи обращается внимание на то, что в различных актах, определяющих статус тех или иных органов государства, встречаются различные формулировки относительно их «юридической личности». Поэтому при определении статуса этих органов, по мнению автора, было бы более правильным указывать, что они обладают правами юридического лица, а не являются юридическими лицами. Данная концепция продвигается и законодателем – п.2 ст.41 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления». Однако данные положения вошли в противоречие с ныне действующим ГК РФ, поскольку он не знает таких «квазисубъектов» и не может распространять на них свое действие.

К сожалению, нельзя назвать последовательной в этих вопросах и практику Высшего арбитражного суда РФ. Так, в ряде своих постановлений Президиум ВАС РФ, отменяя решения нижестоящих судебных инстанций, обязывает их при новом рассмотрении дела устанавливать, обладает ли тот или иной государственный орган признаками юридического лица, перечисленными в ст. 48 ГК РФ. Более того, иногда он прямо признает орган государства юридическим лицом.

Так, например, в одном из своих постановлений Президиум ВАС РФ признал несостоятельным довод суда апелляционной инстанции об отсутствии у Управления юстиции администрации Кемеровской области статуса юридического лица. По мнению Президиума, поскольку Управление юстиции относится к территориальным органом исполнительной власти, то, исходя из смысла ст. 125 ГК РФ, может своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные не имущественные права и обязанности, выступать в суде в рамках своей компетенции, установленной нормативными актами, определяющими его статус, а также обладает всеми признаками юридического лица, предусмотренными ст. 48 ГК РФ. При этом, если речь идет не об участии органа государства в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации занимает совершенно противоположную позицию и применяет правило ст. 51 ГК РФ о том, что юридическое лицо считается созданным с момента его государственной регистрации, не выясняя при этом, обладает ли субъект признаками юридического лица, перечисленными в ст. 48 ГК РФ.

Для того чтобы обосновать возможность того или иного органа действовать от имени публично-правового образования, следует, таким образом, не устанавливать наличие или отсутствие юридической личности этого органа, а анализировать содержание его компетенции.

# ГЛАВА 3. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ

# 3.1 Осуществление права государственной и муниципальной собственности

За весь послеоктябрьский период камнем преткновения для сменявших друг друга властей был вопрос, как организовать эффективное управление и использование несметных богатств, которые в результате бездумно проведенной национализации оказались сосредоточенными в руках государства. Достичь оптимального решения этого вопроса так и не удалось, за исключением, пожалуй, экстремального периода военной экономики, когда для отпора врагу пришлось пойти по пути максимальной централизации управления всем народным хозяйством. Последние годы характеризуются резким, хотя и далеко не всегда оправданным сокращением той части общественного богатства, которая составляет государственную и муниципальную собственность. Тем не менее, в собственности Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований по-прежнему сосредоточены значительные материальные ресурсы. Как обеспечить управление этими ресурсами, их охрану и использование в целях поддержания производства на необходимом уровне и выполнения социализаторских функций, учет и контроль за надлежащим состоянием указанных ресурсов - эти и многие другие вопросы напрямую связаны с поисками оптимальных организационно-правовых форм осуществления государственной и муниципальной собственности.

Согласно Закону об общих принципах организации местного самоуправления, права собственника в отношении имущества, входящего в состав муниципальной собственности, от имени муниципального образования осуществляют органы местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований,- население непосредственно.

Статья 216 ГК называет право хозяйственного ведения имуществом в числе вещных прав лиц, не являющихся собственниками. Более развернутая характеристика права хозяйственного ведения дана в ст. 294, 295, 299, 300 и других статьях ГК, В отличие от ранее действовавшего законодательства, круг субъектов права хозяйственного ведения сужен, а его содержание ограничено. В ГК предусмотрено, что правом хозяйственного ведения могут наделяться государственные и муниципальные унитарные предприятия, кроме федеральных казенных предприятий, за которыми имущество закрепляется на праве оперативного управления. Соответственно этому ГК не предусматривает использование права хозяйственного ведения как способа осуществления иных, кроме государственной и муниципальной собственности, форм собственности. Позиция, занятая ГК в вопросе о границах использования права хозяйственного ведения, соответствует ст. 8 Федерального закона о введении в действие части первой ГК, которая предписывает преобразование предприятий, не находящихся в государственной или муниципальной собственности и основанных на праве полного хозяйственного ведения, в хозяйственные товарищества, общества или кооперативы либо их ликвидацию. Куказанным предприятиям до их преобразования или ликвидации применяются правила об унитарных предприятиях, основанных на праве оперативного управления, с учетом того, что собственниками их имущества являются их учредители. Отказ от использования права хозяйственного ведения при осуществлении иных форм собственности был поспешным и привел на практике ко всякого рода трудностям. По-видимому, он был вызван эйфорией, связанной с хозяйственными обществами и товариществами, которые на определенном этапе рассматривались в качестве оптимальной организационно-правовой формы образования юридических лиц, занимающихся коммерческой деятельностью. Трудно понять, почему, скажем, кооперативная, общественная или религиозная организация не может образовать подсобное предприятие, выделив ему часть своего имущества в хозяйственное ведение, а нужно обязательно идти по пути создания хозяйственного товарищества или общества, наделяя его правом собственности. В настоящее время наблюдается возрождение категории хозяйственного ведения. Так Федеральный закон «О профсоюзах, их правах и гарантиях деятельности» в ст. 24 Закона предусмотрел, что профсоюзы, их объединения (ассоциации), первичные профсоюзные организации владеют, пользуются и распоряжаются имуществом, находящимся не только в их собственности, но и в хозяйственном ведении. По-видимому, можно ожидать дальнейшего расширения границ использования права хозяйственного ведения. Сужено это право и по своему содержанию, что нашло отражение не только в переименовании соответствующего права (раньше оно называлось «право полного хозяйственного ведения», а теперь «право хозяйственного ведения»), но и в том, как очерчены права собственника в отношении имущества, находящегося в хозяйственном ведении. Если раньше право полного хозяйственного ведения строилось по той же модели, что и право собственности, то ныне права государственного или муниципального предприятия, которому имущество принадлежит на праве хозяйственного ведения, строго ограничены, и в то же время достаточно широко определены права на это имущество самого собственника. Объясняется это тем, что размер уставного фонда такого предприятия не может быть менее суммы, определенной законом о государственных и муниципальных предприятиях, причем еще до регистрации предприятия он должен быть собственником полностью оплачен. Если по окончании финансового года стоимость чистых активов предприятия окажется меньше размера уставного фонда, орган, уполномоченный на создание предприятия, обязан в установленном порядке произвести уменьшение уставного фонда. Если же стоимость чистых активов окажется меньше размера, определенного законом, предприятие может быть ликвидировано по решению суда.

Право хозяйственного ведения по своему содержанию ныне резко ограничено. Объясняется это не в последнюю очередь его жесткой привязкой к праву государственной и муниципальной собственности, что, пожалуй, особенно сказалось в Указе Президента РФ от 14 октября 1992 г. «О регулировании арендных отношений и приватизации имущества государственных и муниципальных предприятий, сданного в аренду». Указом по существу было положено начало резкому ограничению прав государственных и муниципальных предприятий по распоряжению закрепленным за ними имуществом, прежде всего недвижимым. Та же тенденция отчетливо просматривается и в ГК, даже если оставить в стороне вопрос о правовом режиме имущества казенных предприятий, за которыми имущество закрепляется на праве оперативного управления и права которых в отношении этого имущества еще более ограничены. В результате право хозяйственного ведения, не говоря уже о праве оперативного управления, хотя формально они и закреплены в законе в качестве вещных прав, обескровлены. По своему содержанию они даже более ограничены, чем прежнее право оперативного управления (ст. 93 ГК 1964 г.) хотя последнее в свое время резко критиковалось как атрибут административно-командной системы, препятствующий развитию рыночных отношений. Представляется, что ограничения права хозяйственного ведения и, скажем, забегая вперед, права оперативного управления далеко не всегда оправданы, тем более, если учесть расширение границ использования права хозяйственного ведения. В то же время не следует впадать в крайность и строить их по той же модели, что и право собственности.

Раньше среди источников образования основных средств превалировали бюджетные ассигнования, в то время как пополнение оборотных средств - сырья, топлива, материалов - происходило главным образом за счет собственных средств предприятий. Ныне это различие, во всяком случае в отношении предприятий, которым имущество принадлежит на праве хозяйственного ведения, во многом нивелировано. Правомочия предприятий по распоряжению основными средствами были существенно ограничены, распоряжаться оборотными средствами предприятие могло значительно свободнее. Нельзя сказать, что это различие сведено на нет, но сейчас оно переместилось в несколько иную плоскость и проводится в зависимости оттого, относится ли имущество к недвижимому или движимому. Наконец, раньше основные средства были полностью забронированы от взыскания со стороны кредиторов, а взыскание на оборотные средства можно было обратить в пределах, превышающих нормальные потребности предприятия. Ныне унитарное предприятие в принципе отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом, независимо от того, относится ли оно к основным или к оборотным средствам. В свою очередь, оно не несет ответственности по обязательствам собственника его имущества (п. 5 ст. 113 ГК).

Что же касается собственника имущества предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения, то он также не отвечает по обязательствам предприятия, кроме случаев, предусмотренных п. 3 ст. 56 ГК. Так, на собственника может быть возложена субсидиарная, т.е. дополнительная ответственность по обязательствам предприятия, если его несостоятельность вызвана собственником, а имущества предприятия недостаточно для удовлетворения кредиторов. Ныне куда большее значение имеет деление имущества предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения, на недвижимое и движимое. Предприятие не вправе продавать принадлежащее ему на праве хозяйственного ведения недвижимое имущество, сдавать его в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ и товариществ или иным способом распоряжаться этим имуществом без согласия его собственника. Остальным, т. е. не относящимся к недвижимому, имуществом, которое принадлежит предприятию, оно распоряжается самостоятельно, кроме случаев, установленных законом или иными правовыми актами.

Унитарное предприятие, основанное на праве хозяйственного ведения, может создать в качестве юридического лица другое унитарное предприятие путем передачи ему части своего имущества в хозяйственное ведение. В данном случае у дочернего предприятия возникает вторичное право хозяйственного ведения в отношении переданного ему имущества. На ответственность материнского и дочернего предприятия по обязательствам друг друга распространяются правила п. 3 ст. 56 ГК. В частности, материнское предприятие несет субсидиарную ответственность по обязательствам дочернего при недостаточности его имущества, если несостоятельность дочернего предприятия вызвана учредившим его предприятием. С другой стороны, если материнское предприятие учредило дочернее, чтобы освободиться от ответственности перед кредиторами, то взыскание может быть обращено и на имущество, переданное материнским предприятием дочернему.

В числе вещных прав лиц, не являющихся собственниками, ст. 216 ГК называет также право оперативного управления имуществом. Если право хозяйственного ведения (а до него - право полного хозяйственного ведения) появилось в нашем законодательстве сравнительно недавно, то летоисчисление права оперативного управления восходит к началу 60-х годов. Впервые категория оперативного управления была закреплена в Основах гражданского законодательства 1961 г. и пережила в своем развитии несколько этапов. Ныне развернутая характеристика права оперативного управления дана в ст. 296-300 ГК, а также в подзаконных нормативных актах, в числе которых в первую очередь следует назвать Указ Президента РФ от 23 мая 1994 г. № 1003 «О реформе государственных предприятий», постановление Правительства РФ от 12 августа 1994 г. № 908 «Об утверждении Типового устава казенного завода (казенной фабрики, казенного хозяйства), созданного на базе ликвидированного федерального государственного предприятия», постановление Правительства РФ от 6 октября 1994 г. № 1138 «О порядке планирования и финансирования деятельности казенных заводов (казенных фабрик, казенных хозяйств)». В этих нормативных актах закреплен круг субъектов права оперативного управления, установлены пределы и способы его осуществления.

По ныне действующему законодательству субъектами права оперативного управления являются казенные предприятия, а также финансируемые собственником учреждения (ст. 115 и 120 ГК). Казенное предприятие может быть образовано по решению Правительства РФ на базе имущества, находящегося в федеральной собственности. Такое предприятие именуется федеральным казенным предприятием. Действующим законодательством определен порядок создания казенного предприятия на базе ликвидированного федерального государственного предприятия. Казенное предприятие может быть образовано и в иных случаях. Представляется также, что казенное предприятие может быть создано на базе не только федеральной собственности, но и собственности, принадлежащей субъектам Федерации, либо муниципальной собственности.

Что же касается учреждений как носителей права оперативного управления, то они могут быть созданы на базе не только государственной и муниципальной собственности, но и всех иных допускаемых в Российской Федерации форм собственности.

Содержание и границы осуществления права оперативного управления наиболее общим образом определены в п. 1 ст. 296 ГК РФ: «Казенное предприятие, а также учреждение в отношении закрепленного за ними имущества осуществляют в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника и назначением имущества права владения, пользования и распоряжения им». Обратим внимание на то, что эта характеристика права оперативного управления распространяется как на казенные предприятия, так и на учреждения и исходит из того, что правоспособность как тех, так и других является специальной. Собственнику имущества, выделенного казенному предприятию или учреждению в оперативное управление, предоставляется право изъять излишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению имущество и распорядиться им по своему усмотрению.

Ранее отмечалось, что государственные и муниципальные предприятия, которым имущество принадлежит на праве хозяйственного ведения, не вправе без согласия собственника распоряжаться недвижимым имуществом. В отношении казенных предприятий, за которыми имущество закреплено на праве оперативного управления, предусмотрено, что они не вправе без согласия собственника распоряжаться не только недвижимым, но и движимым имуществом. Что же касается производимой казенным предприятием продукции, то оно реализует ее самостоятельно, если иное не установлено законом или иными правовыми актами. Так, продукция, произведенная казенным предприятием в соответствии с планом-заказом для государственных нужд, подлежит реализации по утвержденным ценам тем потребителям, которые указаны в задании уполномоченного органа.

Что же касается ответственности казенного предприятия по обязательствам, то на нее распространяются правила п. 5 ст. 113 ГК РФ; казенное предприятие отвечает по своим обязательствам всем закрепленным за ним имуществом, но не несет ответственности по обязательствам собственника его имущества. В то же время субсидиарную ответственность по обязательствам казенного предприятия при недостаточности его имущества несет Российская Федерация как субъект гражданского права. Обратим внимание на то, что Российская Федерация несет субсидиарную ответственность не только в случаях, подпадающих под действие п. 3 ст. 56 ГК, но и в остальных случаях, когда имущества самого казенного предприятия недостаточно для удовлетворения его кредиторов. В случае создания казенного предприятия на базе собственности субъекта Российской Федерации или муниципальной собственности аналогичные положения соответственно должны применяться и к субсидиарной ответственности субъекта Российской Федерации или муниципального образования по обязательствам казенного предприятия.

Вернемся теперь к характеристике права оперативного управления, принадлежащего финансируемым собственником учреждениям. По сравнению с правом оперативного управления казенных предприятий это право по своему содержанию является еще более ограниченным. Учреждение не вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом и имуществом, приобретенным за счет средств, выделенных ему по смете1. По своим обязательствам учреждение отвечает находящимися в его распоряжении денежными средствами. Имущество учреждения, независимо от того, учитывается ли оно в составе основных средств или средств в обороте, забронировано от взысканий кредиторов. При недостаточности находящихся в распоряжении учреждения денежных средств субсидиарную ответственность по его обязательствам несет собственник соответствующего имущества.

Учреждения, будучи некоммерческими организациями, наделяются специальной правоспособностью. В то же время в соответствии с учредительными документами им может быть предоставлено право заниматься деятельностью, приносящей доходы. Законом предусмотрено, что доходы, полученные от такой деятельности, приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе. По смете указанные доходы не проводятся. Если в законе или ином правовом акте не предусмотрено, что такие доходы и приобретенное за их счет имущество поступают в собственность учреждения, то, по-видимому, речь в этих случаях должна идти об особом вещном праве, которое не укладывается ни в рамки права оперативного управления, ни в рамки права хозяйственного ведения.

К числу вещных может быть отнесено и право на то имущество, которое учреждения в унитарные предприятия получают в виде дара, пожертвований, целевых взносов физических и юридических лиц, по завещанию и иным основаниям. Хотя это право обычно остается безымянным, имущество, на которое оно распространяется, зачастую выделяется из круга имуществ, принадлежащих учреждениям и унитарным предприятиям на праве оперативного управления или на праве хозяйственного ведения, равно как и имуществ, приобретаемых учреждением за счет допускаемой уставом предпринимательской деятельности и поступающих в самостоятельное распоряжение соответствующего учреждения.

Известно, что субъективные гражданские права и обязанности могут осуществляться как самими управомоченными и обязанными лицами, так и их представителями, за исключением случаев, когда в силу закона и самой сущности прав и обязанностей они могут осуществляться и исполняться только лично, то есть их носителями (осуществление права собственности к таковым не относится). Использование представительства муниципального образования как способа осуществления права муниципальной собственности может вызываться только причинами фактического порядка, например ограниченности возможности органа местного самоуправления или практической целесообразностью.

Устав любого муниципального образования определяет общий порядок владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью. Права собственника в отношении имущества, входящего в состав муниципальной собственности, от имени муниципального образования осуществляют органы местного самоуправления. Правовую основу полномочий органов местного самоуправления по вопросам муниципальной собственности определяют Гражданский и Бюджетный кодексы Российской Федерации, Федеральные законы "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации", другие нормативные правовые акты.

В случаях и в порядке, предусмотренных законами и другими нормативными правовыми актами, по поручению органов местного самоуправления права собственника в отношении муниципального имущества могут осуществлять также юридические лица и граждане. Но чаще всего по решению представительных органов местного самоуправления создаются органы по управлению муниципальным имуществом (комитеты, управления, отделы и т.п.).

Следует указать, что проблема гражданской правосубъектности муниципальных образований все еще остро стоит в цивилистической литературе. Некоторые авторы считают, что субъектами гражданских правоотношений публично-правовые образования (к которым относятся и муниципалитеты) быть не могут, поэтому от своего имени приобретают права и несут обязанности только органы местного самоуправления. Другие считают, что раз субъектом гражданского права названо муниципальное образование, то и участником гражданских правоотношений является само муниципальное образование, а органы местного самоуправления, вступая в гражданские правоотношения, всегда действуют от имени муниципального образования. Логично предположить, что можно встретить и третью точку зрения, что органы местного самоуправления могут выступать и от имени муниципальных образований, и как самостоятельные субъекты гражданских правоотношений. Естественно, что в литературе превалирует вторая точка зрения, поскольку даже придание органам местного самоуправления статуса юридического лица не может повлечь возникновение гражданских прав и обязанностей у них, поскольку в гражданских правоотношениях они выступают преимущественно от имени муниципального образования. Однако "преимущественно" предполагает и обратные случаи. Так, например, отдельные органы местного самоуправления уставами муниципальных образований наделяются правами юридических лиц, в силу этого органы местного самоуправления вправе участвовать в гражданском обороте и от собственного имени. Мы предполагаем, что для гражданского оборота это неблагоразумно по следующим мотивам. Во-первых, контрагенты органов местного самоуправления становятся в невыгодное положение, поскольку они не будут знать, с кем заключают сделки, ведь в отличие от отношений договорного представительства органы местного самоуправления не обязаны указывать, от чьего имени они действуют. Во-вторых, усложнен будет вопрос ответственности указанных субъектов, т.е. к кому предъявлять иск - к муниципальному образованию или органу местного самоуправления. В-третьих, на каком вещном праве органы местного самоуправления владеют, пользуются и распоряжаются имуществом, находящимся в их управлении, поскольку без имущественной обособленности создать юридическое лицо невозможно: пусть ограниченным, но вещным правом они должны обладать. Некоторые предлагают именовать его правом оперативного управления, забывая, что таким правом помимо казенных предприятий обладают учреждения (ст. 296 ГК РФ), которые (даже если допустить, что организационно-правовая форма органов местного самоуправления есть учреждение) ограничены в распоряжении имуществом, а практически лишены за исключением права распоряжаться доходами, полученными от разрешенной собственником самостоятельной деятельности и приобретенным за счет них имуществом. Но даже если рассматривать исполнительные органы местного самоуправления как новую организационно-правовую форму некоммерческого юридического лица, владеющего, пользующегося и распоряжающегося имуществом на праве оперативного управления с разрешения собственника, а органы представительной власти муниципального образования как представителей собственника, дающих разрешение на распоряжение, то складывается парадоксальная ситуация, при которой местная казна окажется пустой, поскольку все муниципальное имущество станет "распределенным" между юридическими лицами. Тем самым муниципальное образование будет вытеснено из гражданского имущественного оборота, потому что отвечать по своим обязательствам станет нечем: номинально оно останется собственником, но будет действовать запрет ответа по своим обязательствам имуществом, закрепленным за созданными ими юридическими лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления (п. 1 ст. 126 ГК РФ).

К сожалению, практика пошла несколько по иному пути. В соответствии с нормативными актами Российской Федерации управление и осуществление иных правомочий с муниципальным имуществом было разделено между двумя самостоятельными органами - комитетом по управлению муниципальным имуществом, входящим в систему исполнительных органов местного самоуправления, и фондом муниципального имущества, подчиненным представительным органам власти. Комитеты были призваны проводить приватизацию муниципальных предприятий, выступать арендодателями муниципального имущества, распоряжаться муниципальным имуществом, принимать решения о сдаче в залог и передаче в безвозмездное пользование муниципального имущества, осуществлять некоторые другие правомочия собственника. Более того, такие широкие полномочия комитетов не могли быть переданы никаким другим органам местного самоуправления. Фонды же выступали продавцами муниципального имущества, осуществляли полномочия собственников на собраниях акционеров (пайщиков) в пределах находящейся во владении фондов доли в капитале организаций, осуществляли некоторые другие функции. Причем полномочия фондов также были непередаваемыми. Оба органа признавались юридическими лицами, а фондам даже разрешалось заниматься предпринимательской деятельностью, что открыло злоупотреблениям с муниципальным имуществом широкий простор.

Таким образом, от имени муниципального образования в отношениях собственности выступают органы местного самоуправления, которые одновременно осуществляют правомочия собственника и устанавливают интересы, в которых они (интересы) реализуются. Можем ли мы считать органы местного самоуправления представителями муниципального образования при осуществлении права муниципальной собственности представителями. В литературе встречаются утверждения, что в гражданско-правовых отношениях в качестве субъектов выступают именно муниципальные образования, а органы местного самоуправления при этом - лишь их представителями. Этому соответствует и легальная дефиниция, что от имени муниципального образования права собственника осуществляют органы местного самоуправления (п. 2 ст. 125 ГК РФ).

Право муниципальной собственности может осуществляться и непосредственно населением муниципального образования, например, через местный референдум, собрания (сходы) граждан или территориальное общественное самоуправление. Такое осуществление есть тоже непосредственное осуществление самим муниципальным образованием.

Таким образом, действия (бездействие) населения муниципального образования или органов местного самоуправления следует рассматривать как деятельность самого муниципального образования: они представителями в гражданско-правовом смысле не являются.

# 3.2 Финансово-правовое регулирование отношений собственности

Отношения собственности представляют собой достаточно обширную и сложную систему. Это отражается на характере их правового регулирования. Нормы, посвященные регламентации отношений собственности, содержатся в нормативных актах различной отраслевой принадлежности. Наиболее четко они выделяются в гражданском законодательстве. Так, часть первая ГК РФ содержит раздел 11 "Право собственности и другие вещные права", в котором закреплены нормы, упорядочивающие преимущественно отношения собственности. Однако этим их регулирование не исчерпывается. Важнейшие положения, касающиеся права собственности, определяются конституционно-правовыми нормами (ст. 35, п. "д" ст. 71, п. "г" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ и другие). Административное законодательство предусматривает в качестве видов наказания среди прочих возмездное изъятие и конфискацию орудия совершения или предмета административного правонарушения (ст. 3.2 КоАП РФ), которые, по сути, являются основаниями прекращения права собственности (ст. 243 ГК РФ). Можно привести и другие примеры регулирования отношений собственности нормативными актами различной отраслевой принадлежности. Указанные обстоятельства стали основанием для заключения о том, что "право собственности в объективном смысле представляет собой не гражданско-правовой, а комплексный (многоотраслевой) институт права", хотя существует и противоположная точка зрения.

Объектом права собственности часто признаются только индивидуально-определенные вещи. В научной литературе отмечается, что признание объектом отношений собственности только вещи "становится в ряде случаев слишком узким". В результате "обязательственные права в известных случаях пользуются фикцией вещи, конструируя бестелесные вещи и создавая на этой почве "право на право". При этом, "когда права требования рассматриваются как объекты права, становится возможным применять к этим правам, считая их за вещи, режим вещного права", в том числе и режим права собственности. Отметим, что именно эти теоретические положения, на мой взгляд, восприняты действующим законодательством и практикой. Так, ГК РФ, регулируя отношения собственности, в качестве объекта этого права называет имущество (разд. 11). В то же время ст. 128 ГК РФ в понятие имущества наряду с другими объектами гражданских прав включает имущественные права. Таким образом, Гражданский кодекс РФ позволяет говорить о существовании права собственности на имущественные права. Названные положения этого Кодекса буквально толкуются Конституционным Судом РФ. В одном из своих постановлений он прямо указывает, что к имуществу, находящемуся в собственности юридического лица, в соответствии со ст. 128 Гражданского кодекса РФ могут относиться вещи, включая деньги, и иное имущество, в том числе имущественные права. Таким образом, имущество банка как собственника составляют денежные средства и имущественные права (права требования).

Некоторые ученые, признавая возможность рассматривать имущественные права в качестве объектов права собственности, считают, что "это ведет лишь к усложнению реальной ситуации, ничего не добавляя к статусу управомоченных лиц". Однако это не совсем верно. Признание безналичных денег объектом права собственности позволяет распространять на них те гарантии собственности, которые предусмотрены законодательством.

Таким образом, и теория, и практика идут по пути признания безналичных денег объектами права собственности. Поэтому постановка вопроса о финансово-правовом регулировании отношений собственности вполне правомерна.

Содержание права собственности составляют правомочия владения, пользования и распоряжения имуществом. Причем указанный состав правомочий собственника един для всех отраслей права. В связи с этим, чтобы охарактеризовать финансово-правовое регулирование отношений собственности, необходимо выявить, кому указанные правомочия принадлежат, как они реализуются и в чем их специфика. На мой взгляд, целесообразно отдельно рассмотреть вопросы регулирования отношений государственной и муниципальной собственности.

Как известно, государственная и муниципальная собственность подразделяется на две части: а) государственную и муниципальную казну и б) имущество, закрепленное за государственными и муниципальными унитарными предприятиями и учреждениями (п. 4 ст. 214, п. 3 ст. 215 ГК РФ). Соответственно "различают осуществление права государственной и муниципальной собственности в отношении казенного имущества и в отношении имущества, закрепленного за соответствующими предприятиями и учреждениями как самостоятельными юридическими лицами".

Обратимся к вопросам правового регулирования отношений государственной и муниципальной собственности, складывающихся по поводу казенного имущества. Казну составляют в первую очередь средства соответствующего бюджета (абз. 2 п. 4 ст. 214, абз. 2 п. 3 ст. 215 ГК РФ). Кроме того, сюда же могут быть отнесены средства государственных и муниципальных внебюджетных фондов. Иными словами, основная часть казны представлена фондами финансовых ресурсов, отношения по образованию, распределению и использованию которых традиционно признаются предметом финансово-правового регулирования.

Традиционно представителями государства и муниципальных образований в отношении бюджетных средств признаются законодательные (представительные) органы, осуществляющие от имени общественно-территориальных образований правомочие распоряжения. Право законодательных (представительных) органов рассматривать и утверждать бюджеты закреплено в ст. 153 Бюджетного кодекса РФ.

Ныне действующее законодательство, определяющее компетенцию органов власти и местного самоуправления, позволяет назвать и другой орган, который осуществляет правомочия общественно-территориальных образований по владению, пользованию и распоряжению бюджетными средствами. Так, согласно п. 3 ст. 167 БК РФ и п. 8 Положения "О федеральном казначействе Российской Федерации" одной из главных задач органов казначейства является управление бюджетными средствами (управление бюджетными доходами и расходами). Здесь, очевидно, встает вопрос о соотношении понятий "Управление бюджетными средствами" и "владение, пользование и распоряжение бюджетными средствами". По мнению Д.М. Генкина, "неправильно управление государственным имуществом противопоставлять правомочиям владения, распоряжения и пользования; указанные правомочия и составляют содержание государственного управления имуществом". Подобного мнения придерживается Е.А. Суханов: "Управление имуществом в данном случае не следует рассматривать как особое правомочие публичного собственника. В гражданско-правовом смысле собственник и здесь лишь реализует свои правомочия владения, пользования и распоряжения. Иначе говоря, управление является только одной из форм осуществления права собственности". Несколько иная мысль высказана В.А. Дозорцевым: "Управление" имуществом не относится к числу гражданских правомочий, скорее всего, под ним следует иметь в виду комплекс гражданско-правовых и публично-правовых правомочий". Таким образом, здесь понятие "управление" предстает более широким по объему. Однако нетрудно заметить, что во всех случаях в управление включаются правомочия по владению, пользованию и распоряжению управляемым имуществом. Поэтому можно заключить, что действующее законодательство возлагает осуществление правомочий владения, пользования и распоряжения бюджетными средствами от имени государства и муниципальных образований помимо законодательных (представительных) органов также на органы федерального казначейства (соответствующие органы субъектов РФ и муниципальных образований). Федеральное казначейство как один из органов, через которые Российская Федерация способна реализовать свой статус государства-казны.

Отметим, что федеральное казначейство представляет собой структурное подразделение Министерства финансов РФ (п. 1 Положения "О федеральном казначействе Российской Федерации"). К компетенции Минфина России отнесено осуществление операций со средствами федерального бюджета (ст. 165 БК РФ). Отсюда следует, что правомочия собственника в отношении бюджетных средств от имени государства и муниципальных образований наряду с законодательными (представительными) органами осуществляет Министерство финансов РФ (соответствующие органы субъектов РФ и муниципальных образований).

Значительную часть имущества государственной и муниципальной казны составляют средства государственных и муниципальных внебюджетных фондов. Осуществление правомочий владения, пользования и распоряжения этими средствами аналогично порядку, действующему в отношении бюджетных средств соответствующих уровней. Однако органы, через которые государство и муниципальные образования осуществляют данные правомочия, иные. Выработку воли на распоряжение средствами внебюджетных фондов также осуществляют законодательные (представительные) органы, которые рассматривают и утверждают их бюджеты (п. 2 ст. 145 БК РФ).

Государственную и муниципальную собственность помимо казенного имущества составляет имущество, закрепленное за государственными и муниципальными унитарными предприятиями и учреждениями на праве хозяйственного ведения и оперативного управления.

В предмет исследования должны быть включены правоотношения по уплате налогов и неналоговых платежей (включая правоотношения, связанные с перечислением в бюджет части прибыли этих предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, а также связанные с изъятием в бюджет свободного остатка прибыли казенных предприятий, основанных на праве оперативного управления), по поводу получения предприятиями бюджетных ассигнований и бюджетных кредитов. Регулируя эти отношения, определяется в первую очередь не порядок осуществления права государственной и муниципальной собственности, а права хозяйственного ведения и оперативного управления, которые принадлежат государственным и муниципальным унитарным предприятиям и учреждениям, то есть порядок осуществления иных вещных прав. Конечно, можно представить уплату налогов и неналоговых платежей как изменение способа осуществления права государственной или муниципальной собственности (перевод денежных средств из хозяйственного ведения или оперативного управления в казну) либо как прекращение права данной собственности (например, при уплате государственным предприятием налога в муниципальную казну). Как отмечает В.А. Дозорцев, "право оперативного управления и право хозяйственного ведения есть способы осуществления права собственности, поэтому за их носителями закрепляются правомочия собственника, хотя и ограничиваемые в интересах собственника (на совершение некоторых действий требуется разрешение собственника и т.п.). При этом право собственника непосредственно осуществлять свои правомочия прекращается, оно восстанавливается лишь при прекращении права оперативного управления или хозяйственного ведения".

# 3.3 Порядок приватизации государственных и муниципальных предприятий

Вопросы правового регулирования перехода права собственности от одного собственника к другому занимают значительное место в трудах ученых-цивилистов, исследуются и совершенствуются не одно столетие. Споры, возникающие в данной области общественных отношений, к сожалению, занимают одно из самых значительных мест в судебной практике. Одновременно с этим особо «проблематичным» является вопрос перехода прав собственности от публично-правовых образований к частным лицам.

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

Процесс приватизации - это нормальный и необходимый акт, как и обратный процесс национализации, действующий параллельно с приватизацией. Такая процедура существует во всех экономически развитых странах. Государство строго следит за экономической конъюнктурой и в зависимости от деятельности предприятия, организации и отрасли, исходя из потребности общества и национальных задач принимает соответствующее решение. В настоящее время на сайте Счетной палаты опубликован документ «Анализ процессов приватизации госсобственности в РФ за период 1993 - 2003 гг.» в котором говорится, что оснований для отмены и пересмотра итогов приватизации эксперты ведомства не нашли. Счетная палата, проверив пока только 140 приватизированных предприятий, нашла нарушения в нескольких десятках приватизационных сделок. Анализ документов показал, что в большинстве рассмотренных случаев нарушения допускались не покупателями активов, а руководителями продаваемых предприятий и проводившими аукцион чиновниками. Всего за десятилетний период в Российской Федерации было заключено 124 тысячи таких сделок. Мировой опыт показывает, что в рамках рыночной экономики в большинстве случаев именно разгосударствление дает наибольший экономический эффект, когда предприятия самостоятельно распоряжаются результатами своего труда.

В данной связи важно отметить, что для российского права институт приватизации является сравнительно молодым. Так, в отечественном законодательстве понятия «приватизация» не существовало до конца прошлого века. Несмотря на то, что практика отчуждения государственного имущества в частную собственность существовала издавна, особым правовым режимом такое отчуждение не наделялось.

В процессе развития юридического понятия приватизации в России постепенно складывался обширный массив законодательства, регулирующего сам процесс перехода государственного и муниципального имущества в частную собственность. К настоящему времени сформирована достаточно разветвленная система законодательства, регулирующего отношения, связанные с изменением формы собственности имущества, принадлежащего государству или муниципальным образованиям и порядком перехода права собственности в данном случае.

Весь сложный и трудоемкий процесс приватизации начинается с принятия соответствующего решения, которое представляет собой акт уполномоченного государственного органа.

В соответствии с п.п. «г» п. 1 ст. 114 Конституции Российской Федерации управление федеральной собственностью осуществляет Правительство Российской Федерации. Состав приватизируемого имущества определяется в передаточном акте.

Для составления названного акта необходимо провести инвентаризацию имущества, получить аудиторское заключение, а также документы о земельных участках, предоставленных в установленном порядке унитарному предприятию, и о правах на них.

Следствием данного положения является необходимость приведения в соответствие всей документации, подтверждающей права приватизируемой организации на принадлежащее ей имущество. Причем данные правоустанавливающие и право-подтверждающие документы необходимо предоставлять, а при их отсутствии восстанавливать за весь период деятельности предприятия с момента его создания.

Так, к примеру, при приватизации в 2003 г объекта, принадлежащего на праве собственности городу Москве, пришлось привести в порядок уставные документы, зарегистрировать право собственности города на строения, входящие в единый производственный комплекс, определить сервитуты, восстановить документацию по договорным отношениям с организациями, имущество которых не входило в общий объем приватизированного имущества; известить всех кредиторов об изменении статуса предприятия, провести работы совместно с финансовыми службами по выявлению всех должников и, если не истек срок исковой давности, предъявить исковые требования по возврату денежных средств, в тех же случаях, когда срок исковой давности истек, дебиторская задолженность оформлялась актом в соответствии с российским законодательством.

В указанном выше передаточном акте должны содержаться все виды подлежащего приватизации имущества унитарного предприятия, включая здания, строения, сооружения, оборудование, инвентарь, сырье, продукцию, права требования, долги, в том числе обязательства унитарного предприятия по выплате повременных платежей гражданам, перед которыми унитарное предприятие несет ответственность за причинение вреда жизни и здоровью, а также права на обозначения, индивидуализирующие предприятие, его продукцию, работы и услуги (фирменное наименование, товарные знаки, знаки обслуживания), и другие исключительные права. Помимо этого, передаточный акт должен содержать расчет балансовой стоимости подлежащих приватизации активов унитарного предприятия, а в случае создания открытого акционерного общества путем преобразования унитарного предприятия - сведения о размере уставного капитала, количестве и номинальной стоимости акций. При этом расчет балансовой стоимости приватизируемого имущества производится на основе данных промежуточного бухгалтерского баланса, подготавливаемого с учетом результатов проведения инвентаризации имущества на дату составления акта инвентаризации.

* Далее необходимо определить стоимость подлежащего приватизации имущества. Для этого законодателем введено такое понятие, как «нормативная цена подлежащего приватизации государственного или муниципального имущества», которое определяется как минимальная цена, по которой возможно отчуждение этого имущества.

Следует отметить, что данный этап является одним из самых важных и ответственных. Практика свидетельствует о том, что даже в таком большом мегаполисе, как Москва, найти аудиторскую фирму, имеющую опыт такого рода оценки и аккредитацию при Правительстве Москвы, оказалось довольно проблематично как по объективным, так и по субъективным причинам. Во-первых, не каждый лицензированный оценщик правомочен проводить оценку имущества, подлежащего приватизации. Во-вторых, на этой стадии проводится трудоемкая работа по выявлению всех кредиторов и дебиторской задолженности, что для государственного или муниципального предприятия, проработавшего не одно десятилетие, представляется весьма затруднительным.

Далее принимается решение об условиях приватизации имущества, в котором должны содержаться сведения о наименовании имущества, данных, позволяющих его индивидуализировать; способе приватизации; нормативной цене; сроках рассрочки платежа (в случае ее предоставления) и т.д.

В случае приватизации имущественного комплекса унитарного предприятия решением об условиях приватизации федерального имущества также утверждается состав подлежащего приватизации имущественного комплекса унитарного предприятия; перечень объектов, не подлежащих приватизации в составе имущественного комплекса унитарного предприятия.

Подготовку названного решения осуществляет Министерство имущественных отношений Российской Федерации либо по его поручению - его территориальные органы с учетом мнения Российского фонда федерального имущества в части определения способа приватизации находящихся в федеральной собственности акций акционерных обществ. При приватизации имущества, принадлежащего городу федерального значения, такое решение выдается собственником имущества, т.е. Департаментом имущества города.

Программа приватизации федерального имущества, а также решения об условиях приватизации государственного или муниципального имущества подлежат опубликованию в установленном порядке в официальных изданиях. При этом сведения о продаже государственного или муниципального имущества должны быть опубликованы не менее чем за тридцать дней до дня осуществления продажи имущества.

Законодательством установлен четкий перечень сведений, которые должны содержаться в таком информационном сообщении. К ним относятся:

* наименование государственного органа или органа местного самоуправления, принявших решение об условиях приватизации имущества, реквизиты указанного решения;
* наименование имущества и его характеристика;
* способ приватизации;
* начальная цена;
* форма подачи предложений о цене;
* условия и сроки платежа, необходимые реквизиты счетов;
* порядок, место, даты качала и окончания подачи заявок;
* исчерпывающий перечень представляемых покупателями документов и требования к их оформлению;
* срок заключения договора купли-продажи;
* порядок ознакомления покупателей с иной информацией, в том числе с актом инвентаризации, условиями договора купли-продажи;
* ограничения участия отдельных категорий физических и юридических лиц в приватизации имущества.

Следует отметить, несмотря на то, что в нашей стране данный институт является достаточно молодым, отечественный законодатель предусматривает значительное количество способов приватизации.

Способы приватизации представляют собой предусмотренные законом правовые формы отчуждения государственного имущества в частную собственность физических и юридических лиц.

При этом, как справедливо отмечает Е.А. Тяпкина, способы приватизации неразрывно связаны с ее целью.

В данной связи справедливой представляется позиция И.В. Кузнецова, который отмечает, что после принятия Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» продажа госсобственности имеет преимущественно фискальный характер и направлена на выполнение «плана по наполнению госбюджета» При этом, по существу, игнорируется необходимость инвестирования средств от приватизации в производство как ключевая фаза процесса воспроизводила, что не позволяет использовать приватизацию в качестве инструмента экономического роста.

В соответствии с названными целями законодательством Российской Федерации установлены еле дующие возможные способы приватизации.

* преобразование унитарного предприятия в открытое акционерное общество,
* продажа государственного или муниципального имущества на аукционе,
* продажа акции открытых акционерных обществ на специализированном аукционе,
* продажа государственного или муниципального имущества на конкурсе,
* продажа за пределами территории Российской Федерации находящихся в государственной собственности акции открытых акционерных обществ,
* продажа акции открытых акционерных обществ через организатора торговли на рынке ценных бумаг,
* продажа государственного или муниципального имущества посредством публичного предложения,
* продажа государственного или муниципального имущества без объявления цены,
* внесение государственною или муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы открытых акционерных обществ,
* продажа акции открытых акционерных обществ по результатам доверительного управления.

Вне зависимости от способа приватизации продажа государственного или муниципального предприятия оформляется договором купли-продажи. При этом законодательством четко определен перечень условий, необходимых для включения в указанный договор. Так, в договоре должны содержаться:

* сведения о сторонах договора; наименование государственного или муниципального имущества, место его нахождения; состав и цена государственного или муниципального имущества; количество акций открытого акционерного общества, их категория и стоимость; в соответствии с настоящим федеральным законом порядок и срок передачи государственного или муниципального имущества в собственность покупателя; форма и сроки платежа за приобретенное имущество; условия, в соответствии с которыми указанное имущество было приобретено покупателем;
* порядок осуществления покупателем полномочий в отношении указанного имущества до перехода к нему права собственности на указанное имущество;
* сведения о наличии в отношении продаваемых здания, строения, сооружения или земельного участка обременения (в том числе публичного сервитута), сохраняемого при переходе прав на указанные объекты;
* иные условия, установленные сторонами такого договора по взаимному соглашению.

Помимо этого, необходимо подчеркнуть, что оплата приобретаемого покупателем государственного или муниципального имущества производится единовременно или в рассрочку. При этом срок рассрочки не может быть более одного года, и сам порядок предоставления рассрочки строго регламентирован законодателем, кроме того, па сумму денежных средств, по уплате которой предоставляется рассрочка, производится начисление процентов, исходя из ставки, равной одной трети ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации, действующей на дату публикации объявления о продаже государственного или муниципального имущества.

Таким образом, изложенное выше позволяет прийти к выводу о том, что российское законодательство о приватизации представляет собой интенсивно развивающийся нормативный комплекс, порожденный переходом к рыночной экономике.

В связи с тем что при приватизации затрагиваются интересы различных субъектов, видится крайне необходимым дальнейшее развитие законодательства о приватизации, которое должно обеспечивать интересы всех участников данного процесса.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Особенность государства как участника гражданских правоотношенийзаключается в том, что оно является носителем политической власти и суверенитета и потому может в нормативном порядке определять характер и порядок участия субъектов права в гражданских правоотношениях (в том числе и самого государства как участника этих отношений). Однако в гражданских правоотношениях государство не пользуется властными полномочиями: оно выступает на равных началах со своими контрагентами.

Государство выступает как в вещных, так и в обязательственных правоотношениях. Так, государство является субъектом права собственности, в том числе субъектом исключительного права собственности (например, на недра). Управление и распоряжение государственной собственностью осуществляется через Министерство государственного имущества. Сделки от имени государства при отчуждении государственного имущества в процессе приватизации осуществляются от имени Российского фонда федерального имущества.

В качестве субъектов гражданских правоотношений могут также выступать субъекты Российской Федерации: республики, края, области, автономная область, автономные округа, города федерального значения. От имени субъектов Федерации в гражданских правоотношениях могут выступать законодательные собрания, областные думы, президенты, правительства и т.д. Субъекты Федерации осуществляют права собственности на имущество, являющееся собственностью этих субъектов.

Муниципальные образования являются полноправными участниками гражданских правоотношений.

Государственные и муниципальные предприятия пользуются всеми правами, предоставленными законом собственнику, на судебную защиту закрепленного за ними на праве хозяйственного ведения или оперативного управления имущества, включая право на предъявление виндикационного и негаторного исков, в том числе и в отношении собственника указанного имущества.

Процесс приватизации который происходит в России это нормальный и необходимый экономический акт, как и обратный процесс национализации, действующий параллельно с приватизацией. Такая процедура существует во всех экономически развитых странах. Государство строго следит за экономической конъюнктурой и в зависимости от деятельности предприятия, организации и отрасли, исходя из потребности общества и национальных задач, принимает соответствующее решение.

Вместе с тем следует признать, что проведенная в ускоренном темпе приватизация не только не достигла поставленных задач, но и в значительной степени способствовала деградации экономики, падению производства в невиданных в мирное время масштабах и соответственно сокращению до минимума налоговой базы, отрицательно сказавшись на уровне благосостояния населения, снизила до опасного уровня национальную безопасность страны, в частности продовольственную безопасность.

Мировой опыт показывает, что в рамках рыночной экономики в большинстве случаев именно разгосударствление дает наибольший экономический эффект, когда предприятия самостоятельно распоряжаются результатами своего труда. Однако в России оказалась абсолютизированной только вторая форма.

К сожалению, недопустимо долго затянулось принятие закона о национализации как обязательного условия приватизации, хотя согласно Конституции РФ национализация и приватизация являются равноценными актами. Национализация действует тогда, когда частный или коллективный владелец собственности осуществляет свою деятельность неэффективно или даже во вред обществу.

Закон должен предусматривать порядок обязательного изъятия в собственность Российской Федерации имущества с учетом фактических затрат на его приобретение и расходов на обновление производства или экономических потерь для государства от неэффективного владения приобретенной собственности.

Кроме того, правовой статус государственной собственности, прежде всего государственной собственности субъектов РФ, требует большей конкретизации и детализации, нежели это сделано в настоящее время. Учитывая рыночный характер российской экономики, следовало бы определить в специальном нормативно-правовом акте, федеральном законе, следующие аспекты:

критерии отнесения объекта собственности к государственной собственности, а также к тому или иному ее виду;

целевое назначение различных категорий объектов государственной собственности;

ограничения гражданского оборота или иные отличия правового статуса объекта государственной собственности от объектов иных форм собственности;

субъект управления данной собственностью;

возможность и порядок перевода имущества из категории государственной в иную форму собственности.

При этом имущество, находящееся в государственной собственности, может быть подразделено на две категории с разным правовым статусом:

имущество, закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение в соответствии с Гражданским кодексом;

средства соответствующего бюджета и иное государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями, составляют, соответственно, государственную казну РФ, казну республики в составе РФ, казну края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа.

# БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция Российской Федерации. М. Проспект. 2002. - 96 с.
2. Гражданский Кодекс Российской Федерации ч. 1-3. ТК Велби. 2005. - 424 с.
3. Земельный Кодекс Российской Федерации. М. Русь. 2005. - 120 с.
4. Жилищный кодекс Российской Федерации. М. ТК Велби. 2005. - 116 с.
5. Арбитражный кодекс Российской Федерации. М. Проспект. 2004. - 160 с.
6. Конституция СССР 1977 года. М. Юридическая литература. 1980. - 210 с.
7. Гражданский Кодекс РСФСР 1922 года. М. Юрлитиздат. 1929. - 240 с.
8. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 6 октября 2003г. №131-ФЗ // Российская газета. - 2003. - 8 октября.
9. Федеральный закон от 10 сентября 1997 г. «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»// Российская газета. 1997. 30 сент.
10. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ. «О профсоюзах, их правах и гарантиях деятельности»//СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 148.
11. Федерального закона «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. (в ред. Закона от 23 декабря 2003 г.) //СЗ РФ.- 1999.- № 28.- Ст. 3473.
12. Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. «О животном мире»// СЗ РФ. - 1995 - № 17. - Ст. 1462.
13. Федеральный закон от 21 декабря 2001 года №178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества».// СЗ.-2002.-№4.-Ст.251.
14. Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 (с изм. от 14.03.2005 года) «О Федеральном казначействе»//Собрание законодательства РФ.-2004.- № 49.- ст. 4908.
15. Закон Самарской области № 29-ГД от 7.07.2000 в ред. от 11.03.2005 года «О передаче объектов государственной собственности области в муниципальную собственность и приемке объектов муниципальной собственности в государственную собственность области» // Волжская коммуна. -№ 44.-13 мар.
16. Закон Самарской области № 60-ГД от 7.07.03 года «О порядке управления собственностью Самарской области»// Волжская Коммуна.-№122.- 10 авг.
17. Федеральный закон от 12 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»// Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. №35. Ст. 3506.
18. Закон РСФСР от 24 декабря 1990 «О собственности в РСФСР»// Ведомости Съезда народных депутатов PC ФСР 1990.- № 30.- Ст. 416.
19. Закон Российской Федерации 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в Российской Федерации»// Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ.- 1991.- №29.- Ст. 1010.
20. Указ Президента РФ от 14 октября 1992 г. «О регулировании арендных отношений и приватизации имущества государственных и муниципальных предприятий, сданного в аренду»// Ведомости РФ. 1992. № 43. Ст. 2429.
21. Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации»// Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации.-1993.- № 52. -Ст. 5071.
22. Указ Президента РФ от 11 июня 1997г. № 568 «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации» //СЗ РФ - 1997. - №.24. - Ст.2741.
23. Постановление Правительства РФ от 6 марта 1996 г. № 237 «Об утверждении устава Российской академии живописи, ваяния и зодчества, утв. постановлением Правительства РФ» // СЗ РФ. 1996. № 12. Ст. 1118.
24. Постановление Правительства РФ от 6 марта 1996 г. № 259 «Об утверждении устава Государственного академического Мариинского театра, утв. постановлением Правительства РФ» № 259 // СЗ РФ. 1996. № 12. Ст. 1135.
25. Постановление Правительства РФ от 6 октября 1994 г. № 1138 «О порядке планирования и финансирования деятельности казенных заводов (казенных фабрик, казенных хозяйств)»// СЗ РФ. 1994. № 5. Ст. 393; № 17. Ст. 1892, № 28. Ст. 2989.
26. Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 Г. № 3020-1 (в ред. от 23 мая 1992 г., 27 января 1993 г., 21 июля 1993 г.) «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» // Ведомости РСФСР. 1992. № 3. ст. 89; № 22. ст. 1185; 1993. № 6. ст. 191; № 32. ст. 1261.
27. Постановление Правительства РФ «О предоставлении государственным научным организациям права сдачи относящегося к федеральной собственности имущества в краткосрочную аренду» от 27 марта 1997 г № 342//СЗ РФ. -1997.- № 13.- Ст. 1549.
28. Постановление Совета Министров РФ «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 11 июня 1997г. №568 «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации от 15 августа 1997г. № 1045.//СЗ РФ - 1997. - №34. - Ст.3984.
29. Постановление Совета Министров - Правительства РФ от 27 августа 1993 г. № 864 (в ред. от 11 февраля 1995 г., 28 января 1997 г.) "О федеральном казначействе Российской Федерации" // САПП РФ. 1993. №35. Ст. 3320; 1995. № 8. Ст. 681; 1997. № 5. Ст. 696.
30. Постановлению Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. «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»// Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. - 1992. - № 3. - Ст. 89; 1993. № 6. Ст. 191,№32. Ст. 1261.
31. Приказ Министерства финансов РФ от 29 июля 1998 г. № 34н «О положение по ведению бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности в Российской Федерации»// БНА. - 1998. - № 23. - С 20.
32. Указ Президента РФ от 15 января 1998 г. №25. « О передаче в собственность Республики Татарстан загородного хозяйства «Истра» располагающееся на территории Красногорского района Московской области //СЗ РФ.-1998.- №3. -Ст.329.
33. Абдуллаев Н. Государственная собственность и ее структура //Журнал для акционеров. - 2001. - №6. – С. 13-15.
34. Алиев А.П. Экономика Европейского Союза.- М., 2004.- 410 с.
35. Берг О. Субъекты муниципального и гражданского права // Законность.- 2001.- № 2. – С. 12-13.
36. Бердашкевич А. Органы государственной власти как юридические лица. // Законность. - 2000. - №11. – С. 16.
37. Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Общие положения. М.: Статут, 2001.- 610 с.
38. Браева Э.Х. Правовое регулирование государственной собственности в Российской Федерации // Автореф. дисс. на соискание уч. ст. канд. юрид. наук. - М., 1998. - 40 с.
39. Братусь С.Н. Юридические лица в советском гражданском праве. М., 1947.- 180 с.
40. Васильев И. Бунт бесправного властелина // Советская Россия.- 1990. -12 авг.
41. Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. М - Л., 1948. – 340 с.
42. Генкин Д.М. Право собственности в СССР. М.: Госюриздат, 1961.- 320 с.
43. Головизин А. Некоторые вопросы участия в гражданском обороте органов государственной власти (местного самоуправлении). // Хозяйство и право. - 1999. - №6. – С. 24.
44. Государственная собственность и приватизация во Франции / Отв. ред. Виноградов В.А. - М., 1998.- 120 с.
45. Гражданское право. Часть первая / Под общей ред. Илларионовой Т.И., Гонгало Б.М., Плетнева В.А.- М., 1998. – 472 с.
46. Гражданское право. Часть первая. / Под ред. Калпина А.Г. Масляева А.И. – М., Юристъ. 2000.- 420 с.
47. Гражданское право: Учебник: В 2 т. Т. 1 / Отв. ред. Суханов Е.А. 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Бек, 2000. – 428 с.
48. Гражданское право. Часть 1/Под ред. Толстого Ю.К., Сергеева А.П. - М., Проспект. 1996. – 470 с.
49. Джилос М. Социал-демократия - это мировое движение // Московские Известия. -1992. -4 авг.
50. Дозорцев В.В. Принципиальные черты права собственности в Гражданском кодексе // Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика: Сб. памяти С.А. Хохлова / Отв. ред. А.Л. Маковский; Исследовательский центр частного права. М.: Международный центр финансово-экономического развития, 1998.- 360 с.
51. Егоров Н.Д. Гражданско-правовое регулирование общественных отношений: единство и дифференциация. - Л.: Изд-во Ленинград. ун-та, 1988. – 218 с.
52. Иловайский С.И. Учебник финансового права. - Одесса.1904.- 230 с.
53. История государства и права России / Под ред. Власова В.И.- Ростов-на-Дону. Феникс.2005.- 224 с.
54. История государства и права России / Под ред. Титова Ю.П. - М. ТК Велби. 2003.- 544 с.
55. История государства и права России / Под ред. Титова Ю.П.-М. Юрайт Издат.- 400 с.
56. Каменецкий В.А., Патрикеев В.Л. Собственность в XXI столетии. - М., 2002.- 410 с.
57. Ковалев А.Г. Город в трансформирующемся обществе, управление социально-экономической жизнедеятельностью. – Волгоград. 1999. – 280 с.
58. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / Под ред. Козырина А.Н. - М.: ЭКАР, 2002. – 420 с.
59. Комментарий к Гражданскому кодексу РФ. Часть первая / Под ред.. Абовой Т.Е. и Кабалкина А.Ю. - М., 2002. - 340 с.
60. Комментарий части первой ГК РФ для предпринимателей / Под ред. Суханова Е.А. - М, Норма. 1995. – 480 с.
61. Комягин Д.Л. О понятии бюджетных средств // Финансы. 2000.- № -10. – С. 31.
62. Комягин Д.Л. О собственнике средств, поступающих от сбора федеральных налогов и иных обязательных платежей // Право и экономика.- 1999.- № 8. – С. 32.
63. Котелевская И.В., Тихомиров Ю.Л. Государственная собственность, юридические режимы и управление // Право и экономика - 1998. - №12 – 310 с.
64. Кряжков В.А. Публичный интерес; понятие, виды, защита // Государство и право. - 1999. - № 10. – С. 95.
65. Кузнецов И.В. Проблемы совершенствования законодательства о приватизации//Хозяйство и право.- 2003.-№ 3. – С. 19-21.
66. Куликов В. В. Реформа местного самоуправления в России теория и реальность// Государство и право - 2000 - №11. – С. 14-16.
67. Кучеров И.И. Бюджетное право России: Курс лекций. М.: ЮрИнфоР, 2002.- 340 с.
68. Лаптев В.В. Предпринимательское право. - М. Норма. 1997. - 410 с.
69. Маттеи У., Суханов Е.А. Основные положения права собственности. М.: Юристъ, 1999.- 460 с.
70. Мазаев В.Д. Публичная собственность в России. Конституционные основы. - М., 2004.- 200 с.
71. Мозолин В.П. Право собственности в условиях совершенствования социализма. – М., 1989. – 280 с.
72. Половинкин П.Д., Савченко А.В. Основы управления государственной собственностью в России. - М., 2000.-310 с.
73. Рахмилович В.А. О правовой природе безналичных расчетов, корреспондентских счетов банков и их прав на привлеченный капитал // Право и экономика. - 1996.- № 1. – С. 119.
74. Ручкина Г.Ф. Гражданская правосубъектность органов Внутренних дел Российской Федерации (организационно правовые аспекты). Дисс. канд. юрид. наук. - М. Норма. 1997. – 280 с.
75. Санжанов О. К вопросу о местной казне // Хозяйство и право. -1999.- №4. – С. 91.
76. Скловский К.И. Собственность в гражданском праве: Учебно-практическое пособие. М.: Дело, 1999.- 120 с.
77. Слепнев Е.Л. Муниципальное образование как субъект частноправовых отношений // Материалы Всероссийской научно-практической конференции "Публичное и частное право: проблема развития и взаимодействия, законодательного выражения и юридической практики". - Екатеринбург, 1999.- 180 с.
78. Собственность в экономической системе России / Под ред. Черковца В.Н., Кулькова В.М. - М., 1998. – 410 с.
79. Суханов Е. Комментарий Гражданского кодекса РФ. Заем и кредит. Финансирование под уступку денежного требования. Банковский вклад. Банковский счет. (Гл. 42 -45) // Хозяйство и право. -1996.- № 7. – С. 42-46.
80. Талапина Э.В. Вопросы организации управления государственной собственностью // Журнал российского права. - 2001. - № 3. – С. 72.
81. Тихомиров Ю.А. Публичное право. - М., 1997.- 200 с.
82. Тихомиров Ю.А. Публичное право: Учебник. М.: БЕК, 1995.- 160 с.
83. Тяпкина Е.Л. Способы приватизации//Гражданин и право. - 2003. - №3. – С. 23.
84. Усков О.К. Проблемы гражданской правосубъектности государственных органов и органов местного самоуправления. // Журнал российского права. - 2003. - №7. – С. 13.
85. Хубиев К. Государственная собственность и условия ее эффективности (Методологический аспект) // Экономист. - 2003. - №1. – С. 46.
86. Фомина Л.П. Земельная реформа и государственная собственность на землю // Государство и право. -1997.- № 8. - С. 56-57.
87. Экономика / Под ред. Грязновой А.Г., Николаевой И.П., Кадыкова В.М. - М., 2001. - 340 с.
88. Экономика/Под общей ред. Зуева А.А. - М.; Норма-Инфра. 2004.- 340 с.
89. Экономическая теория / Под ред. Грязновой А.Х., Чечелевой Т.В. - М., 2003.- 230 с.
90. Постановление Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ № 6/8 от 1 июля 1996 г «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой ГК РФ»// Вестник ВАС РФ. -1996.- № 9.
91. Постановления Пленума ВАС РФ № 8 от 25 февраля 1998 г. «О некоторых вопросах практики разрешения споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав»// Вестник ВАС РФ.-1998.-№ 10.
92. Постановление Конституционного Суда РФ от 28 октября 1999 г. № 14-П "По делу о проверке конституционности статьи 2 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О налоге на прибыль предприятий и организаций" в связи с жалобой ОАО "ЭНЕРГОМАШБАНК" // СЗ РФ. -1999.-№45. -т. 5478.
93. Постановление Конституционного Суда РФ от 17 декабря 1996 г. № 20-П "По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 г. "О федеральных органах налоговой полиции" // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 197.
94. Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 1996 г. № 9-П "По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы" // СЗ РФ. -1996.- № 16.- Ст. 1909.
95. Постановление Конституционного Суда РФ от 12 октября 1998 Г. № 24-П "По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 11 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" // СЗ РФ. -1998.- № 42.- Ст. 5211.
96. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 15 октября 1996 г. № 2625/96. // Вестник ВАС РФ. 1997. №1.
97. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 27 мая 1997. № 806/97. // Вестник ВАС РФ - 1997 - №8.
98. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30 октября 2001г. №74/01 // Вестник ВАС РФ. 2002. №2.
99. Решение Арбитражного Суда Самарской области дело №А55-9499/03 от 17 августа 2004 года//Вестник ВАС.-2004.-№ 9.