**Содержание**

Введение

1 Понятие государственной собственности

2 Цели, задачи и принципы управления государственным имуществом

3 Проблемы управления государственной собственностью

Заключение

Список использованной литературы

**Введение**

В Российской Федерации государственная собственность долгое время оставалась ведущей формой собственности и имела наибольший удельный вес. Концентрация имущества в государственной собственности и, как следствие, ограничение имущественной сферы и правомочий других собственников, исключение частной собственности как таковой не дало положительных результатов.

В настоящее время законодательством закреплено равенство всех участников гражданских правоотношений, включая и государство (ст. 2 ГК РФ). Условиями, обеспечивающими равенство субъектов в отношениях собственности, явилось лишение государства ряда преимуществ (отказ от нераспространения исковой давности на требования о возврате государственного имущества из чужого незаконного владения и некоторых других льгот) и закрепление за всеми собственниками равного права на защиту их собственности (п. 4 ст. 212 ГК РФ).

Действующее законодательство рассматривает государственную и частную собственность не как противостоящие друг другу формы собственности, а как две составляющие экономических отношений собственности, не имеющие политической окраски.

В сложной системе экономических отношений государственная собственность представляет собой форму собственности, имеющую целью общенародное присвоение имущества, обособленного от имущества других организаций и граждан. Совпадение общенародных и государственных интересов в сфере присвоения материальных благ основывается на конституционном положении, согласно которому носителем и единственным источником власти в РФ является ее многонациональный народ (ч.1 ст.3 Конституции РФ).

Актуальность выбранной темы заключается в том, что постоянно идет реформирование и разделение прав владения на объекты федеральной собственности.

Объектом исследования в данной работе является вся государственная собственность, принадлежащая РФ.

Предмет исследования – государственные мероприятия по оперативному управлению федеральной собственностью, с целью минимизации затрат на ее содержание, а также максимизации прибыли от ее использования, а также для привлечения иностранного капитала.

Цель курсовой работы рассмотреть объекты государственной собственности и правомерности применяемых принципов и методов управления. Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- рассмотреть понятие государственной собственности;

- рассмотреть цели, задачи и принципы управления государственным имуществом;

- рассмотреть проблемы управления государственной собственностью.

Работа состоит из введения, трех глав, заключения и списка литературы.

**1 Понятие государственной собственности**

Государственной собственностью в РФ является имущество, принадлежащее на праве собственности РФ (федеральная собственность), и имущество, принадлежащее на праве собственности субъектам РФ – республикам, краям, областям, городам федерального значения, автономной области, автономным округам (собственность субъекта РФ).

Земля и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований, являются государственной собственностью.[8]

Имущество, находящееся в государственной собственности, закрепляется за государственными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение в соответствии с ГК РФ ст. 294, 296.

Средства соответствующего бюджета и иное государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями, составляют государственную казну РФ, казну республики в составе РФ, казну края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа.[3]

Отнесение государственного имущества к федеральной собственности и к собственности субъектов РФ осуществляется в порядке, установленном законом.

Объекты, составляющие основу национального богатства страны:

* Ресурсы континентального шельфа, территориальных вод и морской экономической зоны Российской Федерации.
* Охраняемые или особым образом используемые природные объекты (заповедники, в том числе биосферные, национальные природные парки, курорты, а также заказники, имеющие общереспубликанское значение).
* Объекты историко-культурного и природного наследия и художественные ценности, учреждения культуры общероссийского значения, расположенные на территории Российской Федерации.

Объекты, необходимые для обеспечения функционирования федеральных органов власти и управления и решения общероссийских задач:

* Государственная казна Российской Федерации (средства республиканского бюджета Российской Федерации, Пенсионного фонда Российской Федерации, фонда социального страхования и других государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации; золотой запас, алмазный и валютный фонды).
* Имущество вооруженных сил, железнодорожных, пограничных и внутренних войск, органов безопасности, органов внутренних дел Российской Федерации и других учреждений, финансирование которых осуществляется из республиканского бюджета Российской Федерации, а также расположенных на территории Российской Федерации учреждений, финансировавшихся из государственного бюджета СССР.
* Высшие учебные заведения, научно-исследовательские учреждения, предприятия и другие объекты Российской Академии наук, отраслевых академий наук, Министерства образования Российской Федерации, Министерства науки и технической политики Российской Федерации, Министерства здравоохранения Российской Федерации, государственных научных центров.
* Предприятия и объекты геологической, картографо-геодезической, гидрометеорологической службы, контроля за состоянием и охраны окружающей природной среды и природных ресурсов.
* Предприятия и учреждения санитарно-эпидемиологической и ветеринарной службы, службы защиты растений.
* Предприятия патентной службы, стандартизации и метрологии, машиноиспытательные станции и полигоны.
* Государственные запасы и мобилизационные резервы, а также предприятия, обеспечивающие их сохранение.
* Предприятия исправительно-трудовых учреждений и лечебно-трудовых профилакториев Министерства внутренних дел Российской Федерации.[5]

Объекты оборонного производства:

* Все предприятия, производящие системы и элементы вооружения, взрывчатые и отравляющие вещества, расщепляющиеся и радиоактивные материалы, ракетные носители, космические и летательные аппараты, военное снаряжение, предприятия и объекты, обеспечивающие обслуживание, запуск и сопровождение космических аппаратов, осуществляющие НИР и ОКР в указанных областях - независимо от доли военных заказов.
* Защищенные рабочие помещения запасных пунктов управления всех органов государственной власти и управления, а также объекты связи и инженерной инфраструктуры, предназначенные для использования в особый период.

Объекты отраслей, обеспечивающих жизнедеятельность народного хозяйства России в целом и развитие других отраслей народного хозяйства:

* Предприятия добывающей промышленности, за исключением добычи местного сырья (определяемого в соответствии с законодательством Российской Федерации).
* Предприятия топливно-энергетического комплекса.
* Предприятия и объекты электроэнергетики
* Предприятия и объекты отраслей железнодорожного, воздушного и трубопроводного транспорта, речного и морского флота, предприятия газификации.[20]

Федеральные автомобильные дороги общего пользования и обслуживающие их организации.

* Предприятия связи, телевизионные и радиопередающие центры.
* Государственные племенные и конные заводы и совхозы, селекционно-гибридные центры, государственные семенные инспекции и лаборатории по сортоиспытанию сельскохозяйственных культур, сортоиспытательные станции и участки, предприятия и хозяйства по производству ценных и анадромных видов рыб, серпентарии.[15]

Прочие объекты:

* Предприятия фармацевтической промышленности, промышленности медико - биологических препаратов.
* Предприятия и организации по производству спиртовой и ликеро - водочной продукции.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» Правительством РФ было установлено:

1. что Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению федеральным имуществом, в том числе в области земельных отношений, функции по оказанию государственных услуг и правоприменительные функции в сфере имущественных отношений.
2. что Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом находится в ведении Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации.
3. что Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы.
4. что основными функциями Федерального агентства по управлению федеральным имуществом в пределах установленных полномочий являются:
   * проведение единой государственной политики в области имущественных и земельных отношений;
   * осуществление полномочий собственника в пределах и в порядке, определенных федеральным законодательством, в отношении имущества федеральных государственных унитарных предприятий и государственных учреждений (за исключением полномочий собственника, которые в соответствии с законодательством РФ осуществляют иные федеральные агентства), акций (долей) акционерных (хозяйственных) обществ и иного имущества, составляющего казну РФ, а также полномочий по изъятию у учреждений и казенных предприятий излишнего, неиспользуемого либо используемого не по назначению федерального недвижимого имущества, передаче федерального имущества физическим и юридическим лицам, приватизации (отчуждению) федерального имущества;
   * разграничение государственной собственности, в том числе на землю, на собственность РФ, собственность субъектов РФ и собственность муниципальных образований;
   * осуществление полномочий собственника имущества должника – федерального государственного унитарного предприятия при проведении процедур банкротства;
   * защита имущественных и иных прав и законных интересов РФ при управлении федеральным имуществом и его приватизации на территории РФ и за рубежом;
   * осуществление учета федерального имущества и ведение реестра федерального имущества.
5. Установлена предельная численность работников центрального аппарата Федерального агентства по управлению федеральным имуществом в количестве 530 единиц (без персонала по охране и обслуживанию зданий) и предельную численность работников территориальных органов в количестве 3251 единицы (без персонала по охране и обслуживанию зданий).

**2 Цели, задачи и принципы управления государственным имуществом**

В сложившейся социально - экономической ситуации назрела необходимость пересмотра принципов и приоритетов в области управления и распоряжения государственным имуществом, усиления государственного контроля и регулирования в государственном секторе экономики.

Усиление роли государства в регулировании экономики не следует понимать как политику наращивания массы объектов государственной собственности в экономическом пространстве страны.

В настоящий момент ощущается объективная потребность в создании стройной, экономически и логически выверенной системы критериев, в соответствии с которыми те или иные объекты выбираются для осуществления государственного управления на базе жесткого, детально регламентированного механизма управления и контроля за государственной собственностью.[18]

Государство в силу многообразия объектов управления, их специфики, невозможности оперативной обработки актуальной информации о состоянии каждого объекта управления, необходимой для принятия своевременных и адекватных управленческих решений, в большинстве случаев не может и не должно определять способы достижения цели, т.е. детальные, экономически обоснованные планы конкретных мероприятий в отношении объекта управления.

Способ достижения цели определяется в рамках установленной (как правило, конкурсной) процедуры назначения управляющего и утверждается уполномоченным государственным органом.

Ответственность за осуществление утвержденного способа достижения цели государства возлагается на управляющего и должна не только стимулировать его надлежащую деятельность, но и сводить к минимуму риски государства при недостижении запланированного качественного результата управления.[11]

Государственная политика преследует следующие цели:

1. Увеличение доходов федерального бюджета на основе эффективного управления государственной собственностью;
2. Оптимизация структуры собственности (с точки зрения пропорций на макро- и микроуровне) в интересах обеспечения устойчивых предпосылок для экономического роста;
3. Вовлечение максимального количества объектов государственной собственности в процесс совершенствования управления;
4. Использование государственных активов в качестве инструмента для привлечения инвестиций в реальный сектор экономики;
5. Повышение конкурентоспособности коммерческих организаций, улучшение финансово - экономических показателей их деятельности путем содействия внутренним преобразованиям в них и прекращению выполнения несвойственных им функций.[19]

Для реализации указанных целей федеральным органам исполнительной власти необходимо решить следующие задачи в виде:

1. Полной инвентаризации объектов государственной собственности, разработки и реализации системы учета этих объектов и оформление прав на них;
2. Повышения эффективности управления государственным имуществом с использованием всех современных методов и финансовых инструментов, детальной правовой регламентации процессов управления;
3. Классификации объектов государственной собственности по признакам, определяющим специфику управления;
4. Оптимизации количества объектов управления и перехода к по объектному управлению;
5. Определения цели государственного управления по каждому объекту управления (группе объектов);
6. Обеспечения прав государства как участника (акционера) коммерческих и некоммерческих организаций;
7. Обеспечения контроля за использованием и сохранностью государственного имущества, а также контроля за деятельностью лиц, привлекаемых в качестве управляющих, где под управляющими понимаются руководители унитарных предприятий, учреждений, представители государства в органах управления коммерческих и некоммерческих организаций, доверительные управляющие государственным имуществом, управляющие компании;
8. Обеспечения поступления дополнительных доходов в федеральный бюджет путем создания новых возобновляемых источников платежей и более эффективного использования имеющегося имущества.

Таким образом, задачи реализации данной концепции управления федеральной собственности являются приоритетными для всех федеральных органов исполнительной власти.

Также устанавливаются меры ответственности федеральных органов исполнительной власти за реализацию предоставленных им полномочий по управлению и распоряжению государственным имуществом.

Применительно к каждому объекту управления (группе объектов) государством должна быть определена и зафиксирована цель, которую оно преследует и достижению которой служит объект, при этом должны соблюдаться основные принципы управления государственным имуществом.

Важнейшим принципом является использование системы управления как неразрывного единства таких элементов, как: обеспечение обязательного порядка определения способа достижения цели, регламентация порядка принятия управленческих решений государственными органами, порядка выбора управляющих, мотивации управляющих, контроль за объектами управления и деятельностью управляющих, предоставление отчетности государственными органами и управляющими, принятие управленческих решений на основании анализа результатов контроля и отчетности, ответственность за результаты управления, постоянное поступление, обработка и анализ информации о работе управляющих и объектов управления.

Функционирование системы управления и порядок взаимодействия государственных органов должны быть детально регламентированы соответствующими правовыми актами.

Принцип эффективности управления заключается в достижении цели управления (определенного качественного результата деятельности или состояния объекта управления) ценой максимальной экономии ресурсов. Указанный критерий является обязательным при оценке деятельности государственных органов и управляющих по управлению государственным имуществом.[1]

Государство крайне заинтересовано в профессиональном управлении государственным имуществом, в связи с чем необходимо создать систему подготовки и аттестации управляющих и соблюсти такой принцип управления как обеспечение профессионализма управления.

Т. е. принципы управления, а также подходы к их реализации конкретизируются применительно ко всем объектам управления, особенно к таким как унитарные предприятия и учреждения, акции, находящиеся в федеральной собственности, доли Российской Федерации в уставных капиталах хозяйственных обществ и товариществ, федеральная недвижимость и определяются в следующей логической последовательности:

* оценка состояния (количественная характеристика, классификация объектов, распределение полномочий между государственными органами, положение дел и основные выводы);
* постановка целей и задач управления;
* контроль эффективности управления.

Государственная собственность как экономическая категория означает принадлежность имущества народу в лице избранных им представительных органов государственной власти. С этой точки зрения право государственной собственности в объективном смысле представляет собой совокупность правовых норм, закрепляющих и охраняющих принадлежность материальных благ народу (населению соответствующей территории) в лице избранного им представительного органа государственной власти, а также устанавливающих порядок приобретения, использования и отчуждения государственного имущества.[5]

Особенностью института государственной собственности является то, что как совокупность указанных правовых норм, институт права государственной собственности охватывает нормы конституционного, гражданского права, и нормы других правовых отраслей, также регулирующих рассматриваемые отношения: государственного, административного, финансового, земельного и пр., т. е. представляет собой комплексный правовой институт. По содержанию в нем преобладают гражданско-правовые нормы, а определяющую роль играют конституционные (государственно-правовые) нормы.

Важно подчеркнуть, что субъектами права государственной собственности выступают именно соответствующие государственные (публично-правовые) образования в целом, то есть Российская Федерация и входящие в ее состав республики, края, области и т. д., но не их органы власти или управления (п. 3 ст. 214 ГК РФ). Последние выступают в имущественном обороте от имени определенного государственного образования и в соответствии со своей компетенцией осуществляют те или иные конкретные правомочия публичного собственника (ст. 125 ГК РФ).

По содержанию право государственной собственности не отличается от содержания права собственности вообще. Вместе с тем ему присущи особенности. Специфика этого права заключается и в том, что Российская Федерация и нередко субъект РФ в законодательном порядке сами устанавливают для себя правила поведения как собственника.[23]

Что же касается конкретных органов и лиц, уполномоченных государственным собственником в порядке ст. 125 ГК РФ выступать от его имени, то их вид и название зависят от вида тех отношений, в которых они призваны участвовать.

Правительство РФ вправе делегировать свои полномочия по управлению и распоряжению объектами федеральной собственности федеральным органам исполнительной власти, а также органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации. При этом порядок передачи этих полномочий определяется Федеральным договором и законами Российской Федерации.

Однако основную оперативную работу по управлению и распоряжению объектами федеральной собственности осуществляют: специальный федеральный орган по управлению государственным имуществом.

Находящееся в государственной собственности имущество подразделяется на две части. Одна часть закрепляется за государственными юридическими лицами - предприятиями и учреждениями - на ограниченных, но вполне самостоятельных вещных правах хозяйственного ведения или оперативного управления. Это "распределенное" государственное имущество составляет базу для участия этих организаций в обороте в качестве самостоятельных юридических лиц. Оно не может служить для обеспечения покрытия возможных долгов государства, ибо предприятия и учреждения как юридические лица не отвечают своим имуществом по долгам учредившего их собственника-государства - этим имуществом они отвечают по собственным долгам перед кредиторами (если речь не идет о казенных предприятиях и учреждениях, где возможна дополнительная ответственность государства по их долгам, но все равно исключается их имущественная ответственность по долгам государства) (ст. 56, п. 5 ст. 113, п. 5 ст. 115, п. 2 ст. 120 ГК РФ).

Деление публичной собственности на государственную и муниципальную было установлено еще Законом РСФСР «О собственности в РСФСР». Однако с учетом действовавших параллельно этому закону Основ гражданского законодательства собственность не разделяли на государственную и муниципальную, и понимание того, что муниципальная собственность не является собственностью государственной, не сразу пришло к практикующим юристам, да и к судьям, рассматривающим арбитражные споры.

Разграничение собственности на государственную и муниципальную до сих пор вызывает много проблем. Объясняется это, прежде всего, единым публично-правовым статусом субъектов государственной и муниципальной собственности: наличием у них особых властных полномочий, позволяющих принимать нормативные акты, которые регламентируют порядок осуществления принадлежащего им права собственности, а также осуществлением своих прав собственности в публичных (общественных) интересах и отсутствием должной нормативной базы, регулирующей данные отношения.[4]

Проблема разделения государственной собственности разрешена в Постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации "О некоторых вопросах практики разрешения споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав" от 25.02.98 № 8.

Пункт 3 Постановления предусматривает, что субъектами права федеральной, государственной и муниципальной собственности являются Российская Федерация, соответствующие субъекты Российской Федерации, муниципальные образования на переданное в их собственность имущество в порядке, установленном постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27.12.91 № 3020-I.

Таким образом, арбитражные суды получили официальные рекомендации Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации при решении вопросов об уровне собственности применять напрямую постановление ВС РФ om 27.12.91 № 3020-I.

Применяя на практике постановление ВС РФ от 27.12.91 № 3020-I, нельзя не отметить определенные сложности, связанные с толкованием его отдельных положений.

В частности, пунктом 3 приложения № 1 к названному Постановлению к объектам исключительно федеральной собственности отнесены объекты историко-культурного и природного наследия и художественные ценности, учреждения культуры общероссийского значения, расположенные на территории Российской Федерации.

Если же принять второе, то к объектам исключительно федеральной собственности относятся лишь памятники истории и культуры общероссийского значения. Но как их определить, если к моменту принятия Постановления ВС РФ от 27.12.91 № 3020-I законодательством по охране памятников памятники истории и культуры подразделялись в соответствии с их исторической, научной, художественной или иной культурной ценностью на памятники общесоюзного, республиканского и местного значения, а Указ Президента Российской Федерации № 176, утвердивший перечень памятников истории и культуры федерального значения, издан лишь 20.02.95.

Вопросы о том, к какому уровню собственности относятся памятники истории и культуры, не включенные в вышеназванный Указ, и могут ли они являться муниципальной собственностью, длительное время не находили четкого ответа в практике арбитражных судов. Не последнюю роль играла и основанная на толковании подпункта 3 пункта 1 Приложения № 1 к Постановлению ВС РФ от 27.12.91 № 3020-I позиция представителей государственных органов по охране памятников, в том числе Министерства культуры Российской Федерации, которые настаивали на том, что и памятники местного значения относятся к федеральной собственности.

Следует отметить, что в настоящее время принято несколько постановлений Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, касающихся памятников истории и культуры местного значения, по конкретным делам.

Вывод о том, что объекты историко-культурного наследия местного значения не относятся к исключительно федеральной собственности, содержится в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 02.02.99 № 4803/98, которым отменено постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа по делу Арбитражного суда Самарской области.

Таким образом, можно говорить о том, что в настоящее время сформировалась судебная практика арбитражных судов, которая относит к федеральной собственности лишь памятники истории и культуры, включенные в соответствующий перечень, а остальные памятники могут быть как собственностью субъекта Российской Федерации, так и муниципальной собственностью.[7]

Определенные сложности, в том числе и для арбитражных судов, вызывает вопрос принадлежности собственности к бывшему ведомственному жилому фонду предприятий, оставленному на их балансе при приватизации.

Таким образом, применительно к вышеизложенному следует констатировать безуспешность попыток разрешить в настоящее время вопрос о передаче объекта в муниципальную собственность с помощью арбитражного суда.

В заключение необходимо признать, что проблема разграничения публичной собственности может быть разрешена в будущем двумя способами:

- совершенствованием нормативной базы (необходимо, в частности, принятие федерального закона, предусмотренного пунктом 5 статьи 214 ГК РФ);

- совершенствованием судебной практики посредством достижения ее единообразия и точного соответствия законодательству.

**3 Проблемы управления государственной собственностью**

Любое общество располагает некоторой совокупностью материальных благ, которые в рамках отдельного государства формируют его национальное богатство. Потребление национального богатства, осуществляемое для удовлетворения потребностей и интересов субъектов общества (граждан и различных общественных институтов), реализуется путем его присвоения. Присвоение в своем историческом развитии проходит различные формы, приобретая наиболее развитую - форму собственности.

Процесс этого развития закрепляется в системе юридических норм, которые в настоящее время рассматривают право собственности в триединстве владения, распоряжения и пользования.

С этой точки зрения понятие собственности прежде всего является юридическим и характеризует определенный перечень прав по отношению к отдельным элементам национального богатства.[19]

Другими словами, собственность - это отношение между человеком и группой или сообществом субъектов с одной стороны, и любой субстанцией материального мира (объектом), с другой стороны, заключающееся в постоянном или временном, частичном или полном отчуждении, отсоединении, присвоении объекта собственности. Реализация права собственности предполагает выделение субъекта и объекта этого процесса.

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

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

В Гражданском кодексе Российской Федерации, действующем в настоящее время, возможные субъекты права собственности определены следующим образом: это граждане, юридические лица, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования.

Если учесть, что производственное и непроизводственное потребление национального богатства формирует цели и систему интересов любого субъекта собственности, то данную выше их классификацию следует признать исчерпывающей, так как она предусматривает возможность реализации личных (индивидуальных) интересов отдельных граждан, коллективных (групповых) интересов работников предприятий и организаций, а также населения муниципальных и территориальных образований и федеральных интересов в целом.

Реализация систем интересов субъектов собственности по поводу потребления различных благ осуществляется ими через их присвоение, которое отражает совокупность общественных условий, необходимых для совершения каких либо действий над ограниченными элементами национального богатства.

Реальным проявлением присвоения является пользование, означающее применение объекта собственности в соответствии с его назначением, с целью извлечения пользы и предполагающее наличие совокупности условий потребления, специфичных для конкретного потребителя.

Не следует отождествлять право пользования и реальное пользование. Это право может быть делегировано собственником другому пользователю на определенных условиях.

С другой стороны, пользование может быть реализовано в отсутствие прав при развитии теневых отношений присвоения или нарушения условий пользования, установленных собственником.[3]

Реальное пользование предполагает его обязательное совмещение с другой формой присвоения - распоряжением, в контексте изменения характера пользования и (или) смены потребителя. Распоряжение представляет собой такую форму присвоения, которая означает возможность иных, помимо потребления, действий над объектами собственности - продажи, безвозмездной или платной передачи в пользование, в том числе, ограниченное. Эту форму присвоения можно определить как право регулирования использования ограниченных благ, из которого формируется функция управления. Управление в этом случае можно определить как комплекс возможных воздействий субъекта собственности на объект.

Распоряжение предполагает возможность распределения различных функций между несколькими субъектами и означает возможность делегирования прав нескольким персонифицированным субъектам, каждый из которых может распоряжаться объектом собственности только в пределах предоставленных ему полномочий, которые определяются доступной ему областью контроля.

Реальная область распоряжения может не совпадать с областью предоставленных прав, формируя его теневую составляющую.

Собственность как наиболее полная форма присвоения, соединяющая пользование и распоряжение, означает, что собственник выполняет любые действия над принадлежащими ему благами, целиком присваивает полезный результат и несет всю полноту материальной ответственности за свои действия.[8]

Другие формы присвоения ограничивают в той или иной форме свободу действий субъекта пользования и (или) владения на объект собственности, одновременно уменьшая его реальную ответственность, предусматривая гарантии со стороны ограничивающего эту свободу собственника.

Особой формой присвоения можно считать владение, отражающее юридическую, документально закрепленную фиксацию субъекта собственности либо факт реального обладания объектом. Оно предполагает реализацию всей полноты прав пользования и лишь часть прав распоряжения, предоставленных владельцу собственником на определенных условиях.

Таким образом, право собственности означает возможность передачи объекта собственности в пользование, распоряжение или владение другим субъектам без утраты самого права собственности с установлением правил, которые те обязаны соблюдать.

Общественное разделение труда, которое представляет собой внешний фактор формирования и развития отношений собственности, предопределяет объективную необходимость и возможность разделения субъектов собственности, пользования и распоряжения.

Материальные предпосылки этого разделения создаются числом и разнообразим объектов собственности. Одновременно с этим углубление разделения труда вызывает необходимость разделения субъекта собственности и субъектов управления, что создает основу делегирования распорядительных функций (вертикальное разделение труда) и дифференциацию функций управления (горизонтальное разделение труда).

Именно разделение субъекта собственности и субъекта управления из-за неизбежной персонификации последнего создает возможность развития теневых отношений собственности.[1]

Фундаментом проведения экономических реформ в российской экономике служило радикальное изменение формы собственности путем массовой приватизации собственности государственной или общенародной. При этом, до настоящего времени эта задача существовала только в юридическом аспекте.

Из-за неизбежной персонификации распорядительных и управленческих функций так называемая государственная или общенародная собственность в централизованной экономике, де-факто, представляла собой собственность авторитарной бюрократии, и именно эти теневые отношения мимикрировали в условия современного рынка.

Этим обстоятельством определяется использование теневых источников накопления в ходе приватизации, значительный удельный вес теневого оборота, низкая собираемость налогов, коррумпированность государственной власти и множество иных негативных моментов современной экономической действительности.

Решение этих проблем состоит в идентификации реальных отношений собственности современного рынка и их адекватном управлении.

Для организации процессов управления принципиально важно согласовать юридическое понятие собственности с ее организационным строением, а также рассмотреть экономические аспекты управления федеральной собственностью.

С этой точки зрения необходимо выделить понятие (объект собственности, который следует рассматривать как точку приложения различных управляющих воздействий. Можно сформулировать следующее определение:

Объектом собственности является организационно - обособленная часть национального богатства, юридически закрепленная за конкретным собственником или группой собственников.

В роли объекта собственности могут выступать: отдельная вещь; совокупность имущества; имущественный комплекс; земельный, водный или лесной участок; месторождение полезных ископаемых; зона воздушного пространства; частотный диапазон; обособленная доля в общей собственности и т.д.

Для любого объекта собственник всегда должен быть персонифицирован. Именно он изначально определяет характер управления данным объектом и по его решению часть или все функции могут быть переданы другим физическим или юридическим лицам. На него также ложится бремя содержания объекта собственности.[16]

Особого рассмотрения заслуживают отношения между субъектами и объектами собственности, складывающиеся на федеральном уровне. Государство, в отличие от других собственников, не может решать проблемы управления находящимися в его собственности объектами на интуитивной основе, ориентируясь на использование метода проб и ошибок. Его особая роль в этом отношении связана с целым рядом важных обстоятельств.

Во-первых, результаты процесса управления федеральной собственностью влияют на судьбы многих людей, определяя уровень их жизни, социальную защищенность, состояние здоровья, интеллектуальное развитие, безопасность и многие другие общепризнанные человеческие ценности.

Во-вторых, федеральная собственность охватывает огромное число объектов, расположенных на всей территории страны и за ее пределами. Исключительной собственностью государства являются также объекты воздушного пространства, эфира и ресурсов космических систем в том понимании, в котором они включаются в национальное богатство.

До принятия Земельного кодекса вся совокупность земельных, водных, лесных участков, а также все объекты, относящиеся к земным недрам, фактически рассматривается как часть федеральной собственности.[5]

В-третьих, объекты федеральной собственности отличаются большим организационным и правовым многообразием, охватывают широкий спектр отраслей национального хозяйства и предназначены для использования в самых разнообразных направлениях: производство материальных благ, создание и обслуживание социальной инфраструктуры, федеральное управление и т. д.

Поэтому разработка системы управления госсобственностью должна основываться на предварительной ее структуризации с целью выделения однотипных групп объектов и описании задач, целей и методов управления ими.

В-четвертых, реализация права государства на объекты собственности достигается через функционирование системы управления федеральной собственностью.

Органы исполнительной власти на любом уровне имеют полномочия управлять только тем имуществом, которое передано им в их собственность. Каждый уровень управления может быть охарактеризован следующим образом:

1. Федеральный (макроуровень) - уровень взаимодействия федеральных органов, включающий Президента РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, субъекты Российской Федерации, владельцев федерального имущества, фискальные и иные министерства, ведомства, иностранные организации и фонды.

2. Уровень субъектов Федерации или отраслей народного хозяйства (мезоуровень) - уровень взаимодействия элементов системы внутри Министерства государственного имущества, в том числе взаимодействия Аппарата Министерства со своими структурными подразделениями, выделенными в отдельные учреждения (например, вычислительный центр Министерства), и другими организациями.

3. Муниципальный или отдельных предприятий и объединений (микроуровень) - уровень взаимодействия структурных подразделений Министерства с территориальными органами и объектами системы управления, а также структурных подразделений Министерства между собой.

До настоящего времени не установлено разграничение прав и обязанностей по отношению к государственной собственности между различными институтами федеральной власти.

Практически все названные органы разрабатывают и утверждают в этой области нормативно-правовые документы, принимают решения в отношении конкретных объектов федеральной собственности.[7]

Повышение эффективности управления государственной собственностью требует обоснования системы участия органов федерального управления в этом процессе. Особую роль в этой системе должно играть Министерство государственного имущества Российской Федерации, которое специализируется на решении задач управления государственной собственностью и поэтому должно быть наделено властными полномочиями, достаточными для выполнения своих основных функций.

Все указанные выше обстоятельства говорят о важности и сложности вопросов, связанных с управлением федеральной собственностью. Многие моменты, связанные с этим процессом, здесь пока не имеют достаточного теоретического обоснования и требуют проведения широкого круга специальных научных исследований. Для этого, на наш взгляд, необходимо ввести основные понятия и определения, которые будут использоваться в дальнейшем.

1. Федеральная собственность - совокупность объектов недвижимости, имущественных прав, работ и услуг, информации и технологий, нематериальных благ и других частей национального богатства, право пользования, владения, распоряжения которыми принадлежит только Российской Федерации.

2. Объект собственности - организационно обособленная часть национального богатства, юридически закрепленная за конкретным собственником или группой собственников.

3. Объект, находящийся в федеральной собственности, федеральной или собственности субъектов Российской Федерации - представляет собой объект собственности, принадлежащий в том числе: республикам, краям, областям, городам федерального значения, автономным областям и округам. На практике большинство данных объектов закреплено за конкретными собственниками или группой собственников.

4. Незакрепленная часть федеральной собственности составляет казну Российской Федерации (ГК РФ).

5. Федеральная собственность включает предприятия трех организационно - правовых форм: казенные предприятия, государственные унитарные предприятия и акционерные общества с федеральной долей собственности.

6. Объекты права собственности Российской Федерации (объекты управления):

- недвижимое имущество (здания, сооружения, земельные участки, мосты, и др.);

- движимое имущество (доли, паи, ценные бумаги, в т.ч. акции, облигации, и др.);

- денежные средства (валюта, и др.);

- долги иностранных государств;

- информация;

- интеллектуальная собственность и другие результаты интеллектуальной деятельности.

Объекты собственности Российской Федерации могут принадлежать на праве:

- собственности - Российской Федерации, юридическим и физическим лицам;

- хозяйственного ведения - юридическим лицам, в т. ч. религиозным и другим организациям;

- оперативного управления - федеральным органам исполнительной власти, учреждениям и организациям.

7. Объекты собственности Российской Федерации, находящиеся за границей, дополнительно могут принадлежать на праве:

- собственности - Союзу ССР (требуется доказательство и переоформление прав собственника на Российскую Федерацию);

- собственности - бывшей Российской Империи (требуется доказательство и переоформление прав собственности на Российскую Федерацию).

Эти объекты могут:

- находиться в розыске или быть оформленными в розыск;

- требовать доказательства из-за неправомерного отчуждения (оформленного или неоформленного) государствами, юридическими и физическими лицами.

Объекты собственности могут находиться под двойной юрисдикцией: Российской Федерации и иностранного государства.

8. Субъектами управления собственностью Российской Федерации является Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, иностранные государства, российские и иностранные юридические и физические лица.

Кроме того, субъектами могут быть государства, иностранные и российские юридические и физические лица, неправомерно удерживающие объекты в своем управлении, владении, пользовании и распоряжении.

9. Право собственности относится к категории вещных прав, сущность которых заключается в прямом господстве над вещью, подразумевающем использование ее управомоченным лицом в своих интересах, и в исключительности осуществления данной возможности.

Субъективное право собственника распадается на три основных правомочия: владения, распоряжения, пользования.

Под правомочием владения понимается юридически обеспеченное господство над вещью, то есть возможность иметь данную вещь у себя, содержать ее в собственном хозяйстве.[21]

Правомочие распоряжения - это возможность определения юридической судьбы вещи путем изменения ее принадлежности, состояния и назначения.

Правомочие пользования - юридически обеспеченная возможность использования вещи путем извлечения из нее любых полезных свойств.

Эти правомочия не полностью характеризуют право собственника.

Это лишь основные правомочия с точки зрения отечественной доктрины.

10. Управление - элемент, функция организованных систем различной природы, обеспечивающая: сохранение их определенной структуры; поддержание режима деятельности; реализацию их программ и целей.

Управление осуществляется (реализуется) системой федеральных органов власти и управления, а также другими (в том числе общественными) организациями с целью достижения максимального народно-хозяйственного эффекта.

Управление собственностью - как текущее управление федеральной собственностью, так и стратегические преобразования структуры собственности в стране, направленные на ее оптимизацию в смысле поставленных целей и проводимые в рамках промышленной (реструктуризационной) политики государства в отношении собственности.

11. Система - совокупность объединенных одной целью объектов, их функций и связей.

12. Приватизация федеральной собственности - возмездное отчуждение находящихся в собственности Российской Федерации и ее субъектов объектов приватизации в собственность юридических и физических лиц.

Здесь приватизация рассматривается как средство оптимизации структуры собственности, направленное, с одной стороны, на сужение границ госсобственности, позволяющее государству сконцентрировать усилия по текущему управлению его объектами, а с другой - на рост настоящих и будущих доходов бюджета за счет продажи госсобственности эффективному собственнику.

13. Деприватизация - обращение федерального имущества, например, за счет дополнительной эмиссии акций и последующей передачи их эффективному собственнику (по заранее определенным критериям эффективности).

В рамках рассмотренных понятий и определений в первую очередь необходимо рассмотреть существующие проблемы управления федеральной собственностью.

В рамках классификации федеральной собственности, принятой в настоящее время (на наш взгляд, она нуждается в углублении и детализации, что будет показано ниже), выделяются насколько видов собственности:

- недвижимое имущество;

- государственные унитарные предприятия;

- пакеты акций, находящиеся в федеральной собственности. В качестве основы процесса обращения государственной собственности, как правило, используется классификация собственности в системе определений ГКРФ: объекты, субъекты, формы и права собственности. Обращение к ГК РФ в качестве логической первоосновы для определения собственности как объекта управления, а в дальнейшем для определения допустимых правовых и других операций - класса управляющих воздействий на собственность понимается как гарантия строгого, законодательно обоснованного правового пространства управления собственностью.

**Заключение**

Государственной собственностью в РФ является имущество, принадлежащее на праве собственности РФ (федеральная собственность), и имущество, принадлежащее на праве собственности субъектам РФ – республикам, краям, областям, городам федерального значения, автономной области, автономным округам (собственность субъекта РФ).

Земля и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований, являются государственной собственностью.

Имущество, находящееся в государственной собственности, закрепляется за государственными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение в соответствии с ГК РФ ст. 294, 296.

Государственное управление как управляющая система должно приобрести характер опережающего состояния, предложить обществу новую стратегию и подходы развития. ХХ век прошел под знаком индустриального развития, научно- технической революции.

Много было достижений – научных, материальных, военно - технических, в освоении космоса и других, но многое было и потеряно – в сфере духовности, культуры, гуманизма, преданы забвению идеи, вдохновлявшие людей в прежние эпохи.

Пришло время не разбрасывать, а собирать камни, выстраивать новую систему ценностей во имя Человека.

В России нельзя строить систему управления умозрительно, согласно чьим-то представлениям об идеальной демократии, полагаясь на стихийное пробуждение инициативы.

В стране 2/3 территории – Север и зоны рискованного земледелия, громоздкие затратные инфраструктуры, транспортная сеть, уязвимые границы.

Надежное функционирование и воспроизводство хозяйства страны, даже только того, что есть, требует эффективной системы государственного управления по вертикали и горизонтали, жесткая централизация оскудевших бюджетных средств, консолидации общества на базе решения конкретных задач.

Государственное управление должно обеспечить функционирование хозяйственного механизма; развитие социальной, экологической и других сфер, где применение рыночных отношений нецелесообразно и неэффективно; укрепление российской государственности и позиции страны в мире.

**Список использованной литературы**

Книги одного, двух или трех авторов

1. Атаманчук Г.В. «Теория государственного управления». Курс лекций. Изд. 2-е, дополн. – М.: Омега – Л, 2004.
2. Афанасьев В.Я., Глазунова Н.И. «Система государственного управления»: Кн. 1. «Управление и право». – М.: ГУУ, 2009.
3. Глазунова Н.И. «Система государственного управления»: Учебник для вузов. – М.: ЮНИТИ - ДАНА, 2003.
4. Гуторова А.Л. «Система государственного управления»: В 5 кн. Кн. 2. Государство и политика. – М., ГУУ, 2008.

5. Григорьев В.В. Острина И.А. Руднев А.В. Управление муниципальной Недвижимостью. Учебно-практическое пособие. М.: Дело 2007.

6. Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного Управления Курс лекций. - Ростов н/Дону: издательский центр «МарТ», 2008.

7. Косаренко Н.Н. Финансовое право России часть 1. Учебное пособие изд. Москва НИБ 2005.

8. Маркварт Э., Савранская О., Стародубская И., Рекомендации по формированию экономических и финансовых основ МСУ/Э/Под общей редакцией Э. Маркварта. М., М.: ИД ФБК-ПРЕСС 2006.

9. Подберезняк И. Формирование муниципальной собственности через призму реформы местного самоуправления: взгляд со стороны инвестора // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2007.

1. Пикулькин А.В. «Система государственного управления»: Учебник для вузов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007.

11. Суханов Е.А. Приобретение и прекращение права собственности // Хозяйство и право. 2003.

12. Уткин Э.А., Денисов А.Ф. Государственное и муниципальное управление - М.: Ассоциация авторов и издателей «Тандем» Издательство «Экмос», 2007.

13. Чеботарев Г.Н. Муниципальное право РФ: Учебно-методический комплекс. Тюмень: Изд-во ТГУ, 2007.

14. Черкасов Г.И. Общая теория собственности: Учеб. пособие для вузов. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003.

15. Шаломенцева Е. Г. Проблемы правового регулирования инновационного. Управления муниципальной собственностью // Конституционное и муниципальное право, 2008.

16. Щенникова Л. В. Вещные права в гражданском праве России. Учебное пособие М.: Бек, 2006.

17. Шишкин А.А. К вопросу о праве муниципальной собственности // Ученые записки. Вып.2. Тюмень, 2007.

18. Щепачев В.А. Проблемы регулирования имущественных правоотношений с участием органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право № 18 от 27.08.2008.

19. Шокотько М.А. Основные проблемы определения правового режима имущества находящегося в муниципальной собственности // Административное и муниципальное право, 2008.

20. Мулагаева З.З. Способы эффективного управления муниципальной

собственностью // Имущественные отношения в Российской Федерации 2005.

Книги четырех и более авторов

21. Каганова О., Тян В., Унделанд Ч., Мамбетова А. и др. Управление коммунальной собственностью города Токмок, Учебное пособие изд. М.: Инфра - М 2007.

Статьи из газет

1. Бахарев К. Аренда по правилам. Прокуратура проверит как местные власти распоряжаются госимуществом // Российская газета Пермский край № 4756 от 23.09.2008г.

Статьи в Интернет

23. О некоторых проблемах правового регулирования и правоприменительной практике реализации имущественных отношений в соответствии с полномочиями органов местного самоуправления. Тимченко В.С. Официальный сайт Сообщество финансистов России. Финансисты муниципальных образований. http://sfr. krd.ru/www/sfr. nsf/webdocs/