**Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук**

**«Государственное управление федеральным имуществом: административно-правовые проблемы»**

**Дзыбик Е.К.**

**ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ**

**Актуальность темы исследования.** Федеральное имущество представляет собой экономическую (материальную) основу существования Российского государства. По своему реальному объему и содержанию (в том числе по разнообразию входящих в его состав объектов) оно значительно превосходит и частное, и муниципальное имущество, и имущество, которое находится в собственности субъектов Российской Федерации. Во многом это обусловлено тем, что на протяжении всей отечественной истории государство выступало крупнейшим собственником, использующим накопленные ресурсы для решения самых разнообразных задач. Кроме того, в силу объективных причин, и, прежде всего, требований законодательства, многие объекты собственности могут и, самое главное, должны находиться исключительно в федеральной собственности.

Это объясняется главным образом тем, что Российская Федерация, будучи собственником, решает ряд проблем, далеких от традиционных целей классического собственника. К указанным проблемам относится, прежде всего, надлежащее использование федеральной собственности в качестве источника материального обеспечения решения важнейших общегосударственных задач: обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, политического экономического, социального и культурного развития России, укрепления обороноспособности страны и безопасности государства. Между тем, до настоящего времени не создан адекватный правовой и административно-управленческий механизм такого использования [1]. Все это делает научное исследование административно правовых проблем государственного управления федеральным имуществом весьма актуальным.

При этом нельзя не отметить, что господствовавшие в обществе на протяжении последних десятилетий негативные взгляды на государственную собственность и, прежде всего федеральное имущество, как его основу, постепенно становятся достоянием истории. Кризисные процессы в мировой экономике вновь со всей очевидностью доказали, что в условиях нестабильности современного рыночного хозяйства государство становится своеобразным «кредитором последней инстанции», или, иначе говоря, единственным гарантом стабилизации. Для многих сфер экономики вмешательство государства становится элементарным условием выживания. При этом формы такого вмешательства могут быть самыми разнообразными, начиная от финансовых субсидий, льгот и преференций и заканчивая национализацией испытывающих трудности компаний. В качестве примера можно привести национализацию или иные формы огосударствления целого ряда крупнейших банков США, Великобритании, Германии, Бельгии, Исландии и ряда других стран [2]. Другим, уже российским примером, являются активные действия нашего государства по минимизации последствий глобального экономического кризиса, в частности, оказание непосредственной помощи кредитным организациям, воздействие на рынок посредством крупных государственных организаций (акционерные общества с преобладающим участием в уставном капитале государства, государственные корпорации и т.д.). В качестве наглядных образцов этого можно рассматривать принятие таких нормативных правовых актов, как федеральные законы от 13 октября 2008 г. № 173-ФЗ «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации» [3] и от 27 октября 2008 г. № 175-ФЗ «О дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы в период до 31 декабря 2011 г.» [4], утвержденный в ноябре 2008 года Правительством Российской Федерации План действий, направленных на оздоровление ситуации в финансовом секторе и отдельных отраслях экономики (т.н. «антикризисный план») [5], а также Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 г [6].

В этих условиях наличие у государства необходимых материальных ресурсов, мощного государственного сектора экономики, способного протянуть руку помощи своему рыночному «коллеге», становится одним из важных условий преодоления кризиса. В XXI в. новое прочтение находит сформулированный выдающимся французским государственным деятелем кардиналом Ришелье и его экономическими последователями – меркантилистами – тезис о том, что принадлежащая государству собственность представляет собой главный нерв государства.

Применительно к современным российским условиям федеральное имущество должно рассматриваться не исключительно как объект, подлежащий приватизации, но, прежде всего, как одна из основ обеспечения выполнения государством своих функций, а также как главнейший инструмент обеспечения конкурентоспособности российской экономики и важный источник пополнения доходной части федерального бюджета. Если говорить о последнем, то только от дивидендов, выплаченных компаниями с государственным участием, доходы государства в 2007 году составили 55 миллиардов рублей [7]. Неслучайно, в Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 23 июня 2008 г. «О бюджетной политике в 2009–2011 гг.» повышение качества управления государственной собственностью и эффективности работы государственного сектора обозначено главой государства в качестве одной из приоритетных задач, на которых необходимо сосредоточиться Правительству Российской Федерации.

В силу этого с уверенностью можно говорить о неизбежности радикальной смены парадигмы приоритетов: от безоглядного разгосударствления жизненно необходимо переходить к формированию действенной, эффективной, мобильной системы управления федеральным имуществом. Однако создание такой системы требует адекватной складывающимся новым условиям научной разработки соответствующих актуальных административно-правовых проблем государственного управления в указанной области. Представляется, что настоящее исследование может не только внести определенный вклад в осмысление упомянутых проблем, но и инициировать выработку соответствующих практических предложений, способных хотя бы отчасти снять «серьезную озабоченность», которую вызывает у российских ученых состояние правового регулирования вопросов управления федеральным имуществом [8].

Все сказанное выше предопределило выбор темы диссертации.

**Степень научной разработанности проблемы.** Ряд актуальных проблем государственного управления федеральным имуществом в последнее десятилетие рассматривались представителями отраслевых юридических наук. В науке конституционного права наиболее значимой из известных работ подобного рода можно считать труд В.Д. Мазаева [9], а в гражданско-правовой науке – В.Г. Голубцова [10]. Наконец, по сути, единственной крупной работой современных отечественных административистов по данной теме может быть признана только монография Э.В. Талапиной «Управление государственной собственностью» [11]. Однако указанная работа была издана более семи лет назад и к настоящему времени отчасти утратила актуальность.

Что касается диссертаций, то существует ряд научных работ, причем как административно-правовых, так и экономических, посвященных рассмотрению отдельных административно-правовых проблем государственного управления федеральным имуществом [12] (приватизации [13], управления государственными унитарными предприятиями [14], участия государства в деятельности коммерческих организаций [15], реформирования естественных государственных монополий [16]), административно-правовых проблем управления отдельными видами государственного имущества [17]. Наиболее значимой диссертационной работой, посвященной общим вопросам государственного управления федеральным имуществом, на сегодняшний день можно считать труд А.В. Винницкого «Административно-правовые основы управления государственной собственностью» [18].

Однако при этом до настоящего времени, по сути, отсутствует комплексное исследование, посвященное современным проблемам государственного управления федеральным имуществом, рассматриваемым через призму перспектив совершенствования системы, структуры и административно-правовых методов деятельности федеральных органов исполнительной власти в указанной области [19]. Настоящее исследование отчасти направлено именно на восполнение этого пробела.

**Цель исследования.** Целью исследования является достоверное с фактической, непротиворечивое с логической и обоснованное с научной точки зрения осмысление актуальных проблем государственного управления федеральным имуществом. При этом результатом указанного процесса становятся предложения по совершенствованию методов, системы и структуры государственного управления в указанной области.

**Задачи исследования.** Задачей исследования являются поиск и рассмотрение возможных путей решения актуальных административно-правовых проблем государственного управления федеральным имуществом.

**Объект исследования.** Объектом исследования являются урегулированные нормами административного права общественные отношения в области государственного управления федеральным имуществом.

**Предмет исследования.** Предметом исследования является государственное управление федеральным имуществом, в том числе вопросы совершенствования законодательной основы, административно-правовых методов, а также системы, структуры и полномочий федеральных органов исполнительной власти в данной области.

**Методологическая основа исследования.** В основу методологии исследования были положены политико-юридический, исторический, формально-логический, формально-юридический, системный, структурно-функциональный, сравнительного правоведения, междисциплинарный и другие методы познания.

**Теоретическая основа исследования.** Научную базу исследования составляют труды таких отечественных административистов как А.Б. Агапов, И.Н. Ананов, И.Л. Бачило, Д.Н. Бахрах, К.С. Вельский, В.А. Власов, И.И. Евтихиев, Н.М. Конин, Б.М. Лазарев, Г.И Петров, С.М. Петров, Л.Л. Попов, Ю.Н. Старилов, Ю.А. Тихомиров, Н.Ю. Хаманева и др. Кроме того, готовя работу, автор опирался на труды таких исследователей проблем управления государственной собственностью, как A.M. Васильев, А.В. Венедиктов, С.Я Веселовский, А. В. Винницкий, СП. Глинкина, Т.В. Закупень, В.Ю. Кукушкин, В.Д. Мазаев, Э.В. Талапина и др.

**Научная новизна исследования.** В российской административно-правовой науке отсутствует адекватное современным реалиям комплексное исследование актуальных административно-правовых проблем государственного управления федеральным имуществом и путей их законодательного решения. В существующих исследованиях по данной проблематике практически не рассматривается проблема совершенствования существующей системы и структуры федеральных органов исполнительной власти в соответствующей области управления. Наконец, в силу объективных причин в указанных научных трудах практически не отражены вопросы использования механизма государственного управления федеральным имуществом для преодоления, начавшегося в 2008 года глобального финансово-экономического кризиса. В настоящей работе основной акцент во многом делается именно на указанных выше вопросах, что и определяет научную новизну исследования.

**Основные положения, выносимые на защиту.** На защиту выносятся следующие основные выводы и предложения:

1. Обосновывается необходимость разработки и принятия новой Концепции государственного управления федеральным имуществом в Российской Федерации, в которой, в частности, должны быть закреплены следующие специальные административно-правовые принципы управления федеральным имуществом:

* принцип формирования и использования федеральной собственности как экономической основы жизни общества и функционирования государства;
* принцип целевого назначения федеральной собственности;
* принцип приоритета административно-правового регулирования вопросов управления федеральной собственностью.

Кроме того, в рамках указанной Концепции предлагается:

а) определить новые цели и задачи осуществления государственного управления федеральным государственным имуществом в современных социально-экономических и социально-политических условиях;

б) отразить прошедшие за последние годы изменения в экономике России и регулирующем её экономическом (в том числе административном) законодательстве;

в) охватить не только отдельные сегменты федерального имущества и отдельные методы управления им, но и весь комплекс федеральной государственной собственности), а также все основные административно-правовые методы государственного управления ею.

2. Аргументируется необходимость разработки и принятия базового акта федерального законодательства в области государственного управления федеральным имуществом – Федерального закона «Об основах государственного управления федеральным имуществом», в рамках которого предлагается:

а) провести классификацию и закрепить четкий перечень категорий объектов государственной собственности,

б) закрепить общие положения, касающиеся системы, структуры и основ распределения полномочий федеральных органов исполнительной власти по управлению федеральным имуществом,

в) создать нормативную основу для сбалансированного использования адекватных современным условиям административно-правовых методов государственного управления в указанной области.

3. Доказывается положение о том, что в отличие от периода 90-х годов XX в. на современном этапе общественного развития России основное внимание (как в сфере правотворчества, так и в сфере правоприменительной практики) должно быть сосредоточено на применение методов управления, ориентированных на использование государственного имущества в качестве важнейшего инструмента выхода Российской Федерации из экономического кризиса. К числу последних относится национализация, вхождение Российской Федерации в состав учредителей (участников) коммерческих организаций, принятие иных решений о переходе имущества (в том числе на основании выкупа по сложившейся на момент выкупа стоимости) в собственность Российской Федерации и т.д.

4. Аргументируется необходимость разработки и принятия федеральных законов «О национализации» и «О переходе в собственность Российской Федерации имущества физических и юридических лиц».

5. Обосновывается необходимость создания Министерства государственного имущества Российской Федерации, а также его территориальных органов департаментов по федеральным округам и территориальных управлений Министерства по субъектам Российской Федерации.

К компетенции Министерства государственного имущества Российской Федерации целесообразно отнести:

* выработку государственной политики и осуществление нормативно-правового регулирования в области управления федеральным имуществом;
* организацию деятельности по включению в федеральную собственность и отчуждению из федеральной собственности объектов имущества, оценке и всестороннему учету указанных объектов, ведению единого реестра объектов федерального имущества;
* контроль и надзор в области управления федеральным имуществом, в том числе, выработку здесь единой методологии, непосредственное осуществление контроля и обеспечения сохранности в отношении особо значимых объектов федеральной собственности;
* осуществление надзора за сохранностью и эффективным использованием объектов имущества, управление и контроль использования которых отнесены к полномочиям иных федеральных органов исполнительной власти или подведомственных им юридических лиц.

6. Предлагается расширить полномочия Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в области управления федеральным государственным имуществом. В частности, следует законодательно установить её полномочия по согласованию назначения и освобождения от должности руководителей государственных корпораций. Доказывается целесообразность обязательного включения в отчет Правительства Российской Федерации перед Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации специального раздела, посвященного государственному управлению в области федерального имущества.

7. Предлагается также закрепить в федеральном законодательстве о приватизации положения, в соответствии с которыми при проведении вторичной приватизации обращенного в государственную собственность имущества в обязательном порядке предварительно должна определяться способность приобретателей имущества к эффективному управлению данным имуществом. Такое определение следует производить путем достаточно длительного (до нескольких лет) предприватизационного использования предлагаемого федерального имущества в рамках специальных концессионных соглашении.

**Теоретическая и практическая значимость диссертации** заключается в том, что в ходе проведенного исследования были сделаны выводы и сформулированы предложения, которые могут быть использованы для научного обоснования совершенствования принципов, системы, структуры, форм и методов государственного управления федеральным имуществом.

Кроме того, взносимые на защиту положения и эмпирический материал диссертации могут быть использованы как в процессе изучения и проведения научных исследований актуальных проблем административного права и государственного управления (в том числе при подготовке учебных и научных изданий), так и при осуществлении правового регулирования общественных отношений в области государственного управления федеральным имуществом.

Сделанные в рамках исследования выводы также могут быть востребованы органами государственной власти Российской Федерации для построения эффективной системы государственных органов исполнительной власти в данной области государственного управления.

Содержащиеся в работе обобщения имеют перспективы быть востребованными в учебном процессе при чтении лекций и проведении семинарских занятий в образовательных учреждениях юридического, а также отчасти экономического профиля, для подготовки учебных программ и иных учебно-методических материалов по курсу «Административное право».

**Апробация результатов исследования.** Основные выводы, полученные в результате проведенного исследования, прошли апробацию на научно-практических конференциях, круглых столах и семинарах, в которых принимал участие диссертант, а также в публикациях по теме работы.

**Структура диссертации** обусловлена целями, задачами и объемом проделанного исследования. Работа состоит из введения, двух глав, разделенных на шесть параграфов, заключения, перечня правовых актов и списка литературы.

**ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

**Введение** посвящено обоснованию актуальности темы диссертации, формулированию цели, задач, предмета и методологии исследования, раскрытию его научной новизны, теоретической и практической значимости, работы, изложению положений, выносимых на защиту.

**Глава I. «Основы административно-правового регулирования вопросов государственного управления федеральным имуществом»** посвящена рассмотрению понятия государственного управления федеральными имуществом, специальных административно-правовых принципов указанного управления, а также законодательной основы упомянутой административной деятельности. Данная глава состоит из трех параграфов.

**Параграф 1.1 Понятие государственного управления федеральным имуществом.** В нем дается определение понятий «государственное управление», «федеральное имущество» и «государственное управление федеральным имуществом». Последнее понимается как исполнительно-распорядительная деятельность федеральных органов исполнительной власти в отношении имущества, находящегося в государственной собственности Российской Федерации.

Отмечается, что от государственно-управленческих полномочий необходимо четко отграничивать осуществление федеральными органами исполнительной власти полномочий Российской Федерации как собственника федерального имущества (то есть полномочий по владению, пользованию и распоряжению этим имуществом в гражданско-правовом отношении). В то же время выражается несогласие с позицией современных исследователей, отграничивающих управление государственным имуществом от осуществления гражданско-правовых полномочий владения, пользования и распоряжения имуществом в административно-правовых формах в рамках комплексного правоотношения [20].

При этом автор солидаризируется с позицией М.И. Брагинского, считавшего, что «в подобных случаях речь все же идет не о комплексном правоотношении, а о параллельном существовании различных ... отношений» [21]. Вместе с тем, отмечается, что в данном случае было бы, пожалуй, вернее говорить не о параллельном, а о последовательном существовании указанных правоотношений. Представляется, что критерием разграничения гражданско-правовых и административно-правовых отношений, складывающихся в области управления государственным имуществом, является именно их последовательность – ведь чисто гражданско-правовым формам оформления действий по управлению государственным имуществам (то есть сделкам, аналогичным им односторонним актам и т.д.), как правило, предшествуют определенные властные действия государственных органов, оформляемые соответствующими нормативными или индивидуальными административными правовыми актами, административными договорами или иными юридическими значимыми действиями, которые основываются на нормах административного права.

При общем нельзя не согласиться с позицией О.С. Иоффе, исходя из которой «еще не ... предложено такое решение вопроса, которое не вызывало бы против себя возражений и могло бы быть безоговорочно принято» [22] в качестве главного в научно-теоретическом праве критерия разграничения административно-правовых и гражданско-правовых отношений, тем не менее, представляется, что в практическом плане, при решении чисто прикладных задач по разграничению гражданско-правовых и административно-правовых отношений, стоит использовать, прежде всего, формальный критерий, на основании которого можно было бы отграничивать публично-правовые административно-управленческие отношения в области государственного имущества от отношений частноправового характера. В качестве конкретного признака в данном случае могут выступать именно гражданско-правовой или административно-правовой способы оформления действий, служащих основаниями возникновения, изменения и прекращения указанных отношений.

**Параграф 1.2 Специальные административно-правовые принципы государственного управления федеральным имуществом.** В нем отмечается, что вопрос о специальных функциональных административно-правовых принципах государственного управления федеральным имуществом в целом не получил достаточной разработки в отечественной юридической науке [23]. Однако ряд отечественных юристов внес в последние годы весомый вклад в осмысление данного вопроса. Так Э.В. Талапиной были подробно разработаны организационные принципы построения системы органов исполнительной власти в области управления государственным имуществом, принципы разграничения государственной собственности, и т.д. [24]. Некоторые исследователи выделяли принципы решения отдельных вопросов, связанных с управлением федеральным имуществом [25]. Однако, при всей их тщательной проработанности, последние относились лишь к определенной части общественных отношений в области управления государственной собственностью, но не ко всему массиву отношений в области государственного управления федеральным имуществом.

В данном параграфе формулируются следующие специальные функциональные административно-правовые принципы государственного управления в данной области общественных отношений:

1. принцип формирования и использования федеральной собственности как экономической основы жизни общества и функционирования государства;
2. принцип целевого назначения федеральной собственности;
3. принцип приоритета административно-правового регулирования вопросов управления федеральной собственностью.

Указанные принципы предлагается закрепить как в правовых актах программно-целевого характера, так и в законодательных актах, посвященных вопросам государственного управления федеральным имуществом.

**Параграф 1.3 Законодательные основы государственного управления федеральным имуществом.** В нем анализируются положения Конституции Российской Федерации и нормы нижестоящих актов федерального законодательства, посвященные государственному управлению федеральным имуществом.

Отмечается, что, несмотря на создание солидной законодательной базы, регламентирующей вопросы управления федеральным имуществом, до настоящего времени не существует базового законодательного акта в указанной области. Кроме того, отсутствует ряд законов, принятие которых прямо предусмотрено Гражданским кодексом Российской Федерации. Такое положение свидетельствует о серьезных пробелах в российской системе права.

Исходя из этого, в данном параграфе обосновывается необходимость принятия федерального закона «Об основах государственного управления федеральным имуществом», направленного на минимально необходимое восполнение указанных пробелов.

**Глава II. «Основные современные проблемы государственного управления федеральным имуществом»** посвящена рассмотрению вопросов совершенствования административно-правовых методов государственного управления федеральным имуществом, оптимизации системы и структуры федеральных органов исполнительной власти в указанной области государственного управления, а также некоторым административно-правовым аспектам осуществления мер по борьбе с финансово-экономическим кризисом с использованием механизмов управления федеральным имуществом. Данная глава также состоит из трех параграфов.

**Параграф 2.1 Совершенствование административно-правовых методов государственного управления федеральным имуществом.** В данном параграфе в основном рассматриваются проблемы совершенствования пяти административно-правовых методов государственного управления федеральным имуществом – приватизации, создания государственных корпораций, заключения концессионных соглашений, формирования института автономных учреждений, а также национализации.

Отмечается, что в недавней российской истории имеет место пример, когда конкретный, во многом прикладной метод, каковым во всем мире является приватизация, фактически стал синонимом политики и отношения государства к принадлежащему ему имуществу [26]. При этом в значительной части был проигнорирован опыт проведения приватизации в развитых странах Европы. Ни в коей мере не был учтен накопленный к началу 1990-х гг. опыт Швеции, закрепившей на уровне политико-правового принципа недопустимость приватизации по идеологическим мотивам, Норвегии, провозглашавшей недопустимость приватизации ради приватизации, Дании, декларировавшей в качестве одного из приоритетов приватизации создание «смешанного государственно-частного капитала», Финляндии, положившей в основу приватизационной политики сохранение «решающей роли компаний, находящейся в государственной... собственности», Греции, которая именно за счет государственного сектора почти четверть века показывала самые высокие в несоциалистической Европе темпы экономического роста.

Более всего российская приватизация напоминала аргентинский вариант, при котором «нормы и правила отсутствовали... выбор новых собственников происходил... путем... волюнтаристских решений..., конфликты решались... в зависимости от личных отношений» в результате чего «государство оказалось... некомпетентным в проведении реформ» [27].

Между тем мировой опыт убедительно свидетельствует о том, что уже в 90-х годах XX в. во всем мире стал преобладать широкий подход к самому понятию приватизации. Согласно указанному подходу, под ней следует понимать не «усиление роли частного сектора и ослаблении роли правительства в распоряжении или владении финансовыми активами», а необходимость привлечения частного капитала «к удовлетворению нужд населения» [28], то есть не приватизации государственного имущества, а, напротив, побуждение (а при необходимости понуждения) частного капитала к выполнению общеполезных общественно-значимых функций. Думается, такой подход применим и в нашей стране.

Что касается такого метода управления федеральным имуществом, как создание государственных корпораций, то он, безусловно, нуждается в определенном совершенствовании (прежде всего с точки зрения исключения возможности выбытия федерального имущества из федеральной государственной собственности). Однако, речь, как представляется, должна идти именно о совершенствовании указанной (надо признать, весьма эффективной в целом) организационно-правовой формы юридических лиц, но не об отказе от неё. Поэтому не представляется возможным поддержать предложения о полной ликвидации государственных корпораций. В то же время разумным представляется преобразование некоторых из государственных корпораций, осуществляющих преимущественно коммерческую деятельность, в хозяйственные общества со 100-процентным государственным участием [29].

В отношении концессионных соглашений отмечается, что они в настоящее время широко используются более чем в половине независимых государств мира. При этом обращается внимание на то, что если согласно англосаксонскому праву концессия является сугубо цивилистическим институтом, то согласно нормам многих государств романо-германской правовой семьи концессионные соглашения относятся к числу административно-правовых договоров [30].

Концессионные соглашения, как представляется, являются весьма удобным как для государства, так и для концессионера видом договоров. «Различные типы концессии (при разных моделях) в системе договоров занимают некое промежуточное положение между приватизацией и функционированием государственного предприятия» [31]. Недаром на Западе получил огромное распространение так называемый «контракт на управление», при котором группам высококвалифицированных менеджеров передавались в управление государственное предприятие или учреждение [32]. При этом организационно-правовая форма управляемого предприятия/учреждения, а также собственник имущественного комплекса не изменялись, а управленческие функции государства передавались концессионеру. Думается, такая форма концессионных соглашений могла бы эффективно развиваться и в России.

В отношении формирования автономных учреждений отмечается, что в социальной сфере (особенно в области образования и здравоохранения) этот процесс может повлечь за собой многочисленные негативные последствия. Так, в Великобритании и Франции «автономизация» сферы науки и образования, по сути, приводит к массовому увольнению ученых и преподавателей, закрытию целого ряда научных учреждений и негативному (с точки хода зрения образовательного процесса) объединению учебных заведений [33]. В целом, думается, что при создании автономных организаций необходимо исходить, прежде всего, не из приоритетов оптимизации бюджетных расходов (как это традиционно делает, например, Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации) [34], а из задач по повышению эффективности деятельности государственных учреждений (и использования принадлежащего им имущества) в соответствующих областях государственного управления.

Наконец, отмечается, что в современных условиях намечаются серьезные предпосылки для национализации отдельных предприятий и отраслей, имеющих стратегический характер. Принятие федерального закона «О национализации» должно стать одним из важных направлений практического совершенствования методологии управления федеральным имуществом. В то же время, наряду с ускорением работы по разработке и принятию федерального закона «О национализации», представляется целесообразным также оперативно разработать и принять федеральный закон «0 переходе в собственность Российской Федерации имущества физических и юридических лиц». Указанный закон должен создать правовою основу для возвращения в собственность государства обесценившегося имущества неэффективно функционирующих юридических лиц в стратегических отраслях экономики (добыча углеводородного сырья, транспорт, связь, электроэнергетика и т.д.).

**Параграф 2.2 Оптимизация системы и структуры федеральных органов исполнительной власти в области государственного управления федеральным имуществом.** В данном параграфе, после проведения анализа недостатков существующей системы органов государственного управления федеральным имуществом (в которую входят, в частности, Правительство Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации и Федеральное агентство по управлению государственным имуществом) предлагается создание Министерства государственного имущества Российской Федерации, а также его территориальных органов (департаментов по федеральным округам и территориальных управлений по субъектам Российской Федерации).

К компетенции Министерства государственного имущества Российской Федерации следует отнести:

* выработку государственной политики и осуществление нормативно-правового регулирования в области управления федеральным имуществом;
* организацию деятельности по включению **в** федеральную собственность и отчуждению из федеральной собственности объектов имущества, оценке и всестороннему учету указанных объектов, ведению единого реестра объектов федерального имущества;
* полномочия по контролю и надзору в области управления федеральным имуществом, в том числе, выработку единой методологии контроля и надзора в данной области, непосредственное осуществление контроля и обеспечения сохранности в отношении особо значимых объектов федеральной собственности; осуществление надзора за сохранностью и эффективным использованием объектов имущества, управление и контроль использования которых отнесены к полномочиям иных федеральных органов исполнительной власти или подведомственных им юридических лиц.

**Параграф 2.3 Некоторые административно-правовые аспекты осуществления антикризисных мер в области государственного управления федеральным имуществом.** В указанном параграфе рассматриваются некоторые возможности использования антикризисных административно-правовых мер для интенсификации жилищного строительства с использованием земельных участков находящихся в федеральной собственности, возможные административно-правовые способы стимулирования процессов инновационной деятельности с использованием объектов федерального имущества, ряд административно-правовых аспектов усиления роли государства в области транспортной инфраструктуры, а также некоторые другие соображения, касающиеся административно-правовых аспектов осуществления антикризисных мер в области государственного управления федеральным имуществом.

Развивается идея ряда политических и общественных деятелей о проведении в условиях экономического кризиса масштабной национализации. При этом национализацию, так же как и иные формы выкупа объектов частной собственности в целях их включения в состав федерального имущества, как верно отмечают опытные отечественные хозяйственники, «справедливо проводить по кризисным, «обвальным», а не рыночным ценам», а «процесс новой приватизации – уже по реальным рыночным ценам в пользу реальных эффективных собственников» [35].

При проведении же вторичной приватизации представляется необходимым предварительно определение способности приобретателей федерального имущества к эффективному управлению им. Такое определение могло бы производиться путем достаточно длительного (до нескольких лет) предприватизационного использования предлагаемого к приобретению федерального имущества в рамках концессионных соглашений («контрактов на управление») или иных отношений в рамках государственно-частного партнерства.

**В заключении** подводятся итоги проведенного исследования, формулируются основные выводы и предложения по совершенствованию государственного управления федеральным имуществом.

**Основные положения диссертации отражены в следующих работах автора:**

Работы, опубликованные в изданиях, рецензируемых ВАК России:

1. Дзыбик Е.К. К вопросу об основных функциях и организационно-правовой форме федерального органа исполнительной власти в области управления государственным имуществом // Право и образование. 2008. № 10. – 0,25 п.л.

Работы, опубликованные в иных изданиях:

2. Дзыбик Е. К вопросу об актуальных административно-правовых проблемах государственного управления федеральным государственным имуществом // Право и жизнь. 2008. № 124 (7/2008). – 0,4 п.л.

**Сноски и использованные источники**

[1] Этим, в частности, объясняется крайне высокий уровень противоправных посягательств на федеральное государственное имущество. Только за январь – апрель 2008 года в этой сфере, по данным МВД России, было совершено более 100 тысяч правонарушений уголовно-правового характера, к ответственности за которые было привлечено более 15 тысяч человек. (См.: Президентский контроль. № 3. 2009. С. 47). При этом органами прокуратуры за весь 2008 год в этой сфере было выявлено около 10 0 тысяч нарушений гражданско-правового и административно-правового характера. Число случаев привлечения к гражданско-правовой ответственности составило 30 тысяч, а к административно-правовой – 16 тысяч. (http://top.rbc.ru/politics/24/04/2009/2968 64.shtml).

[2] Так еще в 2008 г. в США под контроль государства перешли три из пяти крупнейших банковских учреждений страны, и два крупнейших в мире агентства ипотечного кредитования. В Исландии в 2008 году был фактически национализирован крупнейший частный банк этого островного государства, в Бельгии подобная же мера коснулась второго по значению банковского учреждения королевства. Из последних примеров такого рода можно отметить одобрение правительством Германии 18 февраля2009 г. проекта специального федерального закона, управомочившего германское правительство принимать решения о национализации банков и банковских учреждений, пользующихся государственной поддержкой.

[3] Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 42. Ст.4698.

[4] Российская газета. 2008. 28 октября.

[5] www.government.ru

[6] См.: http://www.premier.gov.ru/anticrisis/

[7] См.: Наш ответ Обаме // Итоги. 2009. 9 февраля. С. 7.

[8] Закупень Т.В. Управление государственной собственностью в условиях реформирования российской экономики // Журнал российского права. 2001. *№* 8. С. 35.

[9] Мазаев В.Д. Понятие и конституционные принципы публичной собственности. М. Институт права и публичной политики. 2004. Мазаев В.Д. Публичная собственность в России: Конституционные основы. М. ОАО «Издательский дом «Городец», 2004.

[10] См.: Голубцов В.Г. Сочетание публичных и частных начал в урегулировании вещных отношений с участием государства. 2-е изд., испр. и доп. – СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс» 2005.

[11] Талапина Э.В. Управление государственной собственностью. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс. 2002.

[12] См.: Голубцов В.Г. Участие Российской Федерации в имущественных отношениях, регулируемых гражданским законодательством. Авт. дисс. д.ю.н. Москва. 2 008; Мазаев В. Д. Конституционные основы публичной собственности в Российской Федерации. Авт. дисс. д.ю.н. Москва. 2004; Талапина Э.В. Конституционно-правовое регулирование разграничения государственной собственности в Российской Федерации. Авт. дисс. к.ю.н. Москва, 2000.

[13] См.: например, Береговой В.В. Проблемы правового регулирования приватизации (общетеоретическое исследование). Авт. дисс. к.ю.н. Владимир, 2006. Тяпкина, Е. А. Правовые проблемы приватизации государственных предприятий. Авт. дисс. к.ю.н. Москва. 2003; Удов Б. С. Административно-правовое регулирование отношений приватизации в Российской Федерации. Авт. дисс. к.ю.н. Москва, 2006.

[14] См.: например, Ляхов А.Б. Проблемы совершенствования деятельности государственных унитарных предприятий в ходе экономической и административной реформ в Российской Федерации. Авт. дисс. к.э.н. Москва. 2006. Рагимова Н.К. Реализация прав публичного собственника путем создания унитарного предприятия. Авт. дисс. к.ю.н. Москва, 2008.

[15] См., например: Симатова Е.Л. Участие публичных образований в коммерческих организациях. Авт. дисс. к.ю.н. Краснодар, 2008.

[16] См., например, Теплов А.С. Правовое регулирование естественных монополий на железнодорожном транспорте в период структурной реформы. Авт. дисс. к.ю.н. Москва, 2007.

[17] См., например, Назаров А. В. Управление недвижимым имуществом субъектов обеспечения обороноспособности государства. Авт. дисс. к.э.н. Санкт-Петербург, 2004. Топорков Д.И. Административно-правовой режим земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности. Авт. дисс. к.ю.н. Москва, 2008.

[18] Винницкий А.В. Административно-правовые вопросы управления государственной собственностью. Авт. дисс. к.ю.н. Екатеринбург, 2005.

[19] В определенной мере указанной тематике посвящены, в частности, до некоторой степени потерявшие актуальность диссертации Васильева Г.Н. (Государственная собственность в системе обеспечения устойчивого развития (на примере России, Белоруссии, Казахстана). Авт. дисс. к.э.н. Санкт-Петербург, 2006.) и А.В. Дягилева (Управление федеральным имуществом. Авт. дисс. к.ю.н. Москва, 2002).

[20] Некоторые современные исследователи рассматривают проблему под другим углом зрения, говоря не о комплексных правоотношениях, но о комплексном правовом институте государственной собственности, включающим в себя административно-правовой институт управления ею (см.: Винницкий А. В. Административно-правовые вопросы управления государственной собственностью. Авт. дисс. к.ю.н. Екатеринбург, 2005. С. 13).

[21] Классика российской цивилистики. М. Консультант Плюс (при поддержке издательства «Статут»), 2005.(электронное издание).

[22] Там же.

[23] Следует, однако, указать, что в современной отечественной юридической науке довольно подробно разрабатывались более общие публично-правовые принципы управления государственной собственностью. Подробнее об этом см., в частности: Мазаев В.Д. Понятие и конституционные принципы публичной собственности. М. Институт права и публичной политики, 2004. С 70-89. Мазаев В.Д. Публичная собственность в России: Конституционные основы. М. ОАО «Издательский дом «Городец», 2004. С. 251-283. Общеуправленческие (но не правовые) принципы управления государственной собственностью подробно сформулированы и рассмотрены в частности, в работе: Бандурин В.В., Касаткин В.В., Торопов СВ. Проблемы реформирования системы управления государственной собственностью. – М.: Полиграфресурсы, 2000.

[24] См., например: Талапина Э.В. Управление государственной собственностью. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс, 2002. С. 192-193.

[25] См.: Б.Л. Файнштейн. Система управления федеральной собственностью: проблемы, пути решения // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. № 1(10), 2002.

[26] Пагубность такого рода подхода убедительно подтверждается общемировым опытом (подробнее об этом см.: Глазьев С.Ю. Благосостояние и справедливость. М., «Б.С.Г. – ПРЕСС», 2003; Глинкина СП. Приватизация: Концепции, реализация, эффективность. М.: Наука. 2006; Особенности приватизации в отдельных регионах и странах мира: Сб. обзоров / РАН. ИНИОН, 2001; Приватизация: Сравнительный анализ: Россия, Центральная Азия, арабские страны. A.M. Васильев, В.Ю. Кукушкин, А.А. Ткаченко. – М. Вост. Лит, 2002.

[27] Особенности приватизации в отельных регионах и странах мира: Сб. обзоров / РАН. ИНИОН, 2001 С. 19, 25, 27, 31, 75, 185.

[28] Глинкина СП. Приватизация: Концепции, реализация, эффективность. М.: Наука, 2006. С. 41.

[29] РБК.19 марта 2009 г. http://privlaw.ru/vs\_info2.html. Эти предложение следует отличать от не разделяемой в диссертации идеи о необходимости скорейшего преобразования в акционерные общества большинства федеральных государственных унитарных предприятий в различной отраслевой принадлежности (http://spb.rbc.ru/freenews/20090424124004.shtml). Более правильной здесь видится позиция Президента России Д.А. Медведева, считавшего преобразование ФГУП-ов в АО неэффективным http://www.mega-intell.ru/news/index.php?show\_news=lSs\_num=12 86

[30] Об этом см., в частности, Глинкина СП. Указ. соч. С. 45.

[31] Субботин М. Государство подбивает капитал на концессионные соглашения. // Российская газета, 2005. 26 июня.

[32] Там же.

[33] Самарский А. Современные проблемы науки и образования во Франции //http://samarskii.livejournal.com/9148.html. Подробнее об этом см.: Кодекс образования Франции. Законодательная часть. – М.: «Статут», 2003.

[34] Обзор соответствующей политики в области здравоохранения см. http://www.fss.ru/digest/2004/obzor2 91120 04.doc.

[35] Лужков Ю.М. Транскапитализм и Россия. М., 2009. С. 54.