

УДК 351.711

Шкапова Ирина Львовна

магистрант направления подготовки
«Государственное и муниципальное
управление»
Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ
Челябинский филиал
Россия, Челябинск
shkapova94@mail.ru

Irina L. Shkapova

master of the direction of preparation
«The public and municipal administration»
Russian academy of national economy and
public service under the President
of the Russian Federation
Chelyabinsk branch
Russia, Chelyabinsk
shkapova94@mail.ru

**АНАЛИЗ УПРАВЛЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ
НА ОСНОВЕ ИЗУЧЕНИЯ МНЕНИЙ УЧЕНЫХ
И ОБЩЕСТВЕННЫХ ДЕЯТЕЛЕЙ**

**ANALYSIS OF STATE PROPERTY
MANAGEMENT ON THE BASIS OF STUDYING
THE OPINIONS OF SCIENTISTS AND PUBLIC
FIGURES**

Аннотация

В статье приведен анализ управления государственной собственностью на основе изучения мнений ученых, общественных деятелей. Применены общенаучные методы исследования: логический, структурно-функциональный методы, анализ, аналогия, а также методы эмпирического исследования: сравнение, обобщение и др. В качестве результата исследования представлено рабочее определение термина «управление государственной собственностью». Сделан вывод о том, что термин «управление государственным имуществом» означает не сами полномочия собственника, а их непосредственное осуществление.

Ключевые слова:

государственное управление, государственное имущество, государственная собственность

Abstract

In the article, the author analyzes the management of state property on the basis of studying the opinions of scientists and public figures. The purpose of the article is to consider the opinions of scholars and public figures in the field of state property management. The study used general scientific research methods: logical, structural-functional methods, analysis, analogy, as well as empirical research methods: comparison, synthesis, etc. As a result of the research, a possible definition of the term «state property management» is presented. It was concluded that the term «state property management» means not the powers of the owner, but their direct implementation.

Keywords:

state administration, state property, state property

В Конституции Российской Федерации управление понимается как совокупность самых разных способов и форм воздействия на объект управления, включая и правовые. Но именно о самом управлении как таковом говорится лишь в статье 71: «В ведении Российской Федерации находятся: д) федеральная государственная собственность и управление ею» и в статье 114: «1. Правительство Российской Федерации: г) осуществляет управление федеральной собственностью» [1].

В изученной для написания данной статьи литературе можно выделить следующие основные подходы, согласно которым:

- термин управления государственной собственностью рассматривается как составная часть права собственника распоряжаться имуществом [5];

- управление признается либо формой осуществления государством субъективного права собственности, либо формой реализации государством правомочий собственника [10, С. 122; 16, С. 216-217];

- управление признается единственно возможным способом осуществления права собственности государством, представляющим собой осуществление уполномоченными государственными органами посредством механизма управления правомочий владения, пользования, распоряжения государственной собственностью [17, С. 85 - 95].

Указанные термины присутствуют во многих нормативно правовых актах Российской Федерации. Но до настоящего времени учеными не выработано не только единого, но и общепринятого подхода к пониманию названных категорий и унифицированному их использованию.

Вопросы управления государственной собственностью рассматривали в своих работах А.П. Алехин, С.Н. Братусь, Р.Ю. Быков, А.В. Венедиктов, А.В. Винницкий, В.В. Галушко, И.П. Голосниченко, Ю.В. Гридасов, А.В. Дягилев, А.В. Карасс, Ю.М. Козлов, Н.Х. Корецкий, В.В. Лунев, В.А. Мокшина, В.Л. Мусяка, В.Ф. Опрышко, В.Л. Пилькевич, В.Т. Плакида, З.М. Рахлин, В.Д. Резвых, Е.П. Рябченко, В.П. Семенюк-Самсоненко, С.И. Файнгерш, В.В. Черников, М.В. Чечетов и другие ученые.

Ю.М. Козлов отмечал, когда говорится об управлении имуществом, фактически подразумевается управление поведением людей в отношении такого имущества [12]. Г.В. Атаманчук указывает, что в управлении все исходит от человека, и ориентировано на человека. В.Д. Граждан, говоря, что государственное управление является разновидностью социального управления, указывает на то, что последнее является процессом упорядочения социальной деятельности, то есть деятельности определенного сообщества людей [9]. Н.И. Глазунова, анализируя административное управление как разновидность социального управления, отмечает, что оно осуществляется через людей и распространяется на людей с целью урегулирования, организации, упорядочения отношений между людьми. В то же время к предмету государственно-административного управления ученый, наряду с коллективами людей (например, службы коммунального хозяйства, учреждения образования и т.д.), относит и имущественные объекты (например, дороги, транспорт) [8].

А.С. Матненко выражает мнение о том, что управление государственной собственностью субъекта РФ как процесс есть деятельность субъектов управления по

государственно-властному (административному) воздействию на отношения, возникающие при реализации права государственной собственности; при этом в законодательстве необходимо учитывать различие между публично-правовым (административным) по своей природе процессом управления государственной собственностью и осуществлением права государственной собственности, имеющим гражданско-правовую природу [13, С. 10, 27-28]. По мнению В.А. Мокшиной управление государственным имуществом субъектов Российской Федерации представляет собой организационно-распорядительную деятельность органов власти субъекта РФ в рамках их компетенции по принятию решений, исполнению решений и контролю над их исполнением в сфере реализации полномочий собственника в отношении:

- 1) государственного имущества закрепленного за государственными унитарными предприятиями и учреждениями на праве хозяйственного ведения и праве оперативного управления соответственно;
- 2) имущества, составляющего государственную казну Российской Федерации;
- 3) имущественных прав субъектов Российской Федерации, вытекающих из участия в деятельности юридических лиц [2, С. 8].

С.И. Файнгерш считает, что управление государственной собственностью представляет собой организационно-распорядительную и исполнительную деятельность на основе законов и правовых актов, которая направлена на регулирование отношений между человеком, группой или сообществом людей (субъектом), с одной стороны, и любой субстанцией материального или духовного мира (объектом) – с другой [3, С. 13].

В конечном итоге, в литературе можно встретить походы, раскрывающие понятие «государственное управление государственным имуществом» через целеполагание: государственное управление есть целенаправленная деятельность субъектов законодательной, исполнительной и судебной властей в отношении объектов государственной собственности в меняющихся условиях внешней и внутренней среды, направленная на обеспечение приоритетных целей управления – обеспечение устойчивого социально-экономического развития страны и ее регионов, рост благосостояния населения, гарантии экономической, экологической безопасности общества, приумножение и сохранность национального богатства, рациональное освоение природных ресурсов и создание благоприятной среды

обитания, предоставление качественных и доступных услуг населению в социальной сфере [15, С. 153].

Также обращает на себя внимание то обстоятельство, что большинство законодательных актов, издаваемых после 2000 года, оперируют именно понятием управление государственным имуществом. Например, согласно статье 30 Федерального закона от 08.11. 2007 № 261-ФЗ № «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» управление государственным имуществом в морском порту осуществляется в целях создания условий для обеспечения и развития деятельности в морском порту, эффективного использования государственного имущества в соответствии с его целевым назначением и обеспечения сохранения и воспроизводства государственной собственности.

Также в соответствии со статьей 4 Федерального закона от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» Корпорация создается и действует в целях проведения государственной политики, осуществления нормативно-правового регулирования, оказания государственных услуг и управления государственным имуществом в области использования атомной энергии, развития и безопасного функционирования организаций атомного энергопромышленного и ядерного оружейного комплексов Российской Федерации, организаций, осуществляющих эксплуатацию судов атомного ледокольного флота, обеспечения ядерной и радиационной безопасности, нераспространения ядерных материалов и технологий, развития атомной науки, техники и профессионального образования, осуществления международного сотрудничества в этой области. Такой же подход реализован и в Указе Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», в котором в пункте 2 говорится, что под функциями по управлению государственным имуществом понимается осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным федеральному агентству, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ.

Термин «управление государственным имуществом» означает не сами полномочия (обязанности) публичного собственника, а их осуществление (исполнение). Другими словами, управление не предстает в статичном виде, а характеризуется динамикой – это совершение фактических дозволенных или предписанных действий компетентным органом, уполномоченным публичным собственником. Таким образом, субъектом управления государственным (и муниципальным) имуществом как целенаправленной деятельности следует называть не самого собственника, а уполномоченный им орган власти.

Принимая во внимание изложенное, управление государственным имуществом предлагается определить как деятельность органов публичной власти (органов и организаций, в силу закона осуществляющих публичные функции) по реализации посредством издания правоприменительных и административно-распорядительных актов предоставленных им полномочий, направленных на осуществление прав и исполнение обязанностей публичного собственника в целях выполнения либо обеспечения государственных функций.

Список использованных источников

1. Матненко А.С. Управление государственной собственностью субъекта Российской Федерации: организационно-правовые проблемы: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Матненко Александр Сергеевич [Место защиты: Омск]. – Омск, 1999. – 169 с.

2. Мокшина В.А. Организационно-правовые проблемы управления государственным имуществом в субъектах Российской Федерации (на примере областей Центрально-Черноземного региона): Автореферат диссертации ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Мокшина Виктория Александровна [Электронный текст. Доступ РГБ <http://www.diss.rsl.ru/>]. – Воронеж, 2005. – 210 с.

3. Файнгерш С.И. Публичное управление государственным имуществом в Российской Федерации: административно-правовой аспект: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Файнгерш Сергей Иванович [Электронный текст. Доступ РГБ <http://www.diss.rsl.ru/>]. – СПб., 2008. – 242 с.

4. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (в ред. от 21 июля 2014 г.) // Собрание законодательства

Российской Федерации. – 2009. – № 4. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.09.2018).

5. Бердашкевич А.П. К вопросу об управлении государственной собственностью / А.П. Бердашкевич // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2001. № 4. - С. 60-64. URL: <http://dpr.ru> (дата обращения: 16.09.2018).

6. Богданова И.С. Осуществление государством права собственности на недвижимое имущество, составляющее его казну (на примере зданий и сооружений) / под науч. ред. Н.Ф. Качур. М.: Юриспруденция, 2012. URL: <https://search.rsl.ru> (дата обращения: 10.09.2018).

7. Винницкий А.В. Публичная собственность / А.В. Винницкий. – М.: Статут, 2013. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.09.2018).

8. Глазунова Н.И. Государственное и муниципальное (административное) управление: учеб. [Текст] / Н.И. Глазунова. – М., 2006. – С. 41-44.

9. Граждан В.Д. Теория управления: учеб. пособие [Текст] / В.Д. Граждан. – М., 2004. – С. 49–53.

10. Ершова И.В. Проблемы правового режима государственного имущества в хозяйственном обороте. Теоретические основы и пути совершенствования / И. В. Ершова. – М.: Юриспруденция, 2001. URL: <https://search.rsl.ru> (дата обращения: 15.09.2018).

11. Карасс А.В. Право государственной социалистической собственности. Объекты и содержание / А. В. Карасс. – М.: Изд-во АН СССР, 1954. URL: <https://search.rsl.ru> (дата обращения: 26.09.2018).

12. Козлов М.Ю., Лазарев Б., Лунев А.Е., Пискотин М.И. Советское административное право. Государственное управление и административное право [Текст] / ред. кол. – М.: Юрид. Лит., 1978. – С. 14.

13. Кравчук А.О. Государственная собственность как объект государственного управления (административно-правовой аспект) / А.О. Кравчук // Административное и муниципальное право. № 11. 2013. – С. 1062-1069. URL: <https://elibrary.ru> (дата обращения: 13.09.2018).

14. Ноздрачев А.Ф. Административная реформа: российский вариант / А. Ф Ноздрачев // Законодательство и экономика. 2005. № 8. – С. 9-21. URL: <http://lawlibrary.ru> (дата обращения: 26.09.2018).

15. Соловьев М.М. Государственная собственность – ресурс государственного управления и основа национального богатства России // Управление развитием крупномасштабных систем (MLSD'2011): Программа и пленарные доклады Пятой международной конференции (3-5 октября 2011 г., Москва, Россия). М.: Институт проблем управления им. В.А. Трапезникова РАН, 2011. – С. 153-162. URL: <https://search.rsl.ru> (дата обращения: 26.09.2018).

16. Суханов Е.А. Проблемы правового регулирования отношений публичной собственности и новый Гражданский кодекс // Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика / Отв. ред. А. Л. Маковский. – М., 1998. – С. 207-224.

17. Талапина Э. В. Управление государственной собственностью / Э. В. Талапина. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2002. URL: <https://search.rsl.ru> (дата обращения: 09.09.2018).

18. Хохлов С.А. Право собственности и другие вещные права // Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика / Отв. ред. А. Л. Маковский. – М., 1998. – С. 385-406.