



БИБЛИОТЕКА НАУЧНЫХ РАЗРАБОТОК И ПРОЕКТОВ НИУ МГУ

А.Б. Моттаева
В.А. Лукинов
Ас.Б. Моттаева

СТРАТЕГИЯ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА



Министерство образования и науки Российской Федерации
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СТРОИТЕЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Библиотека научных разработок и проектов НИУ МГСУ

А.Б. Моттаева, В.А. Лукинов, Ас.Б. Моттаева

СТРАТЕГИЯ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Москва 2015

УДК 338:69
ББК 65.04
М85

СЕРИЯ ОСНОВАНА В 2008 ГОДУ

Рецензенты:

доктор экономических наук, профессор *В.Е. Гладкова*,
профессор кафедры государственного и муниципального управления
НОАНО ВПО «Институт бизнеса и политики» (ИБП, г. Москва);
доктор экономических наук, профессор *Н.А. Фалькевич*,
эксперт НИГ ГУУ (г. Москва)

*Монография рекомендована к публикации
научно-техническим советом НИУ МГСУ*

Моттаева, А.Б.

М85 Стратегия управления государственной и муниципальной
собственностью: теория и практика : монография / А.Б. Мотта-
ева, В.А. Лукинов, Ас.Б. Моттаева ; М-во образования и науки
Рос. Федерации, Нац. исследоват. Моск. гос. строит. ун-т. Мо-
сква : НИУ МГСУ, 2015. 360 с. (Библиотека научных разработок
и проектов НИУ МГСУ)

ISBN 978-5-7264-1185-9

Рассмотрены вопросы стратегии управления государственной и му-
ниципальной собственностью, а также методы формирования новых
подходов к управлению собственностью на современном этапе развития
экономики государства.

Приведен современный научно-практический опыт управления го-
сударственной и муниципальной собственностью. Рассмотрены отдель-
ные вопросы управления природными ресурсами.

Для специалистов в области земельного и имущественного права и
всех, кто интересуется вопросами управления объектами государствен-
ной и муниципальной собственности.

**УДК 338:69
ББК 65.04**

ISBN 978-5-7264-1185-9

© НИУ МГСУ, 2015

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	8
---------------	---

Раздел I. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ

Глава 1. СОБСТВЕННОСТЬ КАК КАТЕГОРИЯ ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ.....	10
1.1. Цели и задачи управления собственностью.....	10
1.2. Собственность как экономическая и управленческая категория ...	15
1.3. Понятие, сущность и особенности управления публичной собственностью в России и за рубежом	23
1.4. Характеристика органов управления государственной собственностью	27

Раздел II. ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ СОБСТВЕННОСТЬЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УНИТАРНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ (ГУП)

Глава 2. АНАЛИЗ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГУП.....	33
2.1. Понятие и признаки государственного унитарного предприятия..	33
2.2. Имущество и уставный фонд унитарного предприятия	35
2.3. Управление унитарным предприятием в Российской Федерации..	41
Глава 3. УПРАВЛЕНИЕ СОБСТВЕННОСТЬЮ ГУП (на примере ГУП «Мосгортранс»).....	48
3.1. ГУП «Мосгортранс» (общая характеристика).....	48
3.2. Анализ структуры собственности ГУП «Мосгортранс»	49
3.3. Проблемы управления ГУП и пути их решения	50

Раздел III. МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ НЕДВИЖИМОСТЬЮ, НАХОДЯЩЕЙСЯ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Глава 4. АНАЛИЗ РАЗВИТИЯ МЕХАНИЗМА УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НЕДВИЖИМОСТЬЮ В УСЛОВИЯХ РЫНОЧНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ В РОССИИ.....	57
4.1. Концепция управления государственной недвижимостью.....	57
4.2. Методика управления недвижимостью, находящейся в государственной собственности	58
4.3. Контроль за использованием федерального недвижимого имущества.....	64
4.4. Структура и функции государственных органов власти, участвующих в построении механизма управления государственной недвижимостью	65

Раздел IV. УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ, СДАННОЙ В АРЕНДУ

Глава 5. АНАЛИЗ СТРУКТУРЫ АРЕНДНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	70
5.1. Нормативно-правовая база арендных отношений в Российской Федерации	70
5.2. Механизм применения арендных отношений	77
5.3. Зарубежный опыт арендных отношений	80
Глава 6. АНАЛИЗ МЕХАНИЗМА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ АРЕНДЫ НА ПРИМЕРЕ Г. МОСКВЫ	84
6.1. Муниципальное управление землями	84
6.2. Арендные земельные отношения в г. Москве	88
Глава 7. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ МЕХАНИЗМА АРЕНДЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ	92
7.1. Анализ деятельности Федерального агентства по управлению государственным имуществом	92
7.2. Совершенствование арендных отношений в современной России	95

Раздел V. УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

Глава 8. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИМУЩЕСТВЕННО- ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЕГИОНАХ	99
8.1. Земельные ресурсы как основа экономического понятия собствен- ности, хозяйствования и управления	99
8.2. Зарубежный опыт государственного управления имущественным комплексом	108
8.3. Понятия управления земельными ресурсами на государственном и муниципальном уровне	113
Глава 9. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИМУЩЕСТВЕННО-ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЕГИОНЕ	127
9.1. Общая характеристика имущественной политики в регионе	127
9.2. Стратегическая направленность государственной концепции управления имущественно-земельным комплексом на региональном уровне	133
9.3. Стратегическая направленность государственной имущественно-земельной политики на региональном уровне	135
9.4. Механизм регулирования имущественно-земельных отношений	137

Глава 10. СОВРЕМЕННАЯ СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ	143
10.1. Система органов государственного и муниципального управления земельными ресурсами	143
10.2. Создание системы управления имущественно-земельными отношениями в регионе (субъекте Федерации)	184
10.3. Общие принципы оптимизации землепользования	191
10.4. Общая постановка оптимизационной задачи	201

Раздел VI. ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ

Глава 11. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	208
11.1. Основные цели, задачи и принципы государственного управления в области использования и охраны водных объектов в Российской Федерации	208
11.2. Нормативно-правовое обеспечение управления водохозяйственным комплексом России	211
11.3. Механизмы государственного управления в области использования и охраны водных объектов. Бассейновый совет	213
11.4. Анализ зарубежного опыта государственного управления в области использования и охраны водных объектов	219
Глава 12. СОВРЕМЕННАЯ СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ В РОССИИ	224
12.1. Характеристика современной системы государственного управления в области использования и охраны водных объектов	224
12.2. Анализ современного процесса государственного управления в области использования и охраны водных объектов	227
Глава 13. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ	232
13.1. Совершенствование системы ведения государственного мониторинга водных объектов	234
13.2. Совершенствование нормативно-правового обеспечения государственного управления водными объектами	236

Раздел VII. ГОСУДАРСТВЕННО-МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАЗНОЙ И ФИНАНСАМИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Глава 14. ГОСУДАРСТВЕННО-МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ СРЕДСТВАМИ	243
14.1. Управление средствами федерального, региональных и муниципальных бюджетов.....	243
14.2. Управление средствами внебюджетных государственных и муниципальных фондов.....	250
14.3. Управление средствами Центрального банка РФ	267

Раздел VIII. НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ

Глава 15. ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ИМУЩЕСТВОМ КАЗНЫ, СОБСТВЕННОСТЬЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ И УЧРЕЖДЕНИЙ.....	276
15.1. Социально-экономическая обусловленность правового обеспечения управления объектами государственной и муниципальной собственности	276
15.2. Система нормативно-правовых актов, регламентирующих управление государственной и муниципальной собственностью	278
15.3. Видовые особенности объектов государственной и муниципальной собственности, обуславливающие содержание правовых ситуаций.....	280
15.4. Правовые ситуации, затрагивающие имущественные интересы государства.....	288
Глава 16. МЕРЫ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЕ СОХРАННОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ.....	291
16.1. Потенциальные угрозы сохранности государственной и муниципальной собственности	291
16.2. Возможные подходы к защите государственной и муниципальной собственности	295
16.3. Организационно-технические, экономико-административные и правовые меры защиты государственной и муниципальной собственности.....	297
Глава 17. ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ИМУЩЕСТВОМ ГОСКОРПОРАЦИИ	304
17.1. Особенности правового положения госкорпораций	304

17.2. Адресное нормативное обеспечение отдельных государственных корпораций.....	307
17.3. Основные направления совершенствования правовой основы деятельности государственных корпораций	310
Глава 18. ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ АКЦИЯМИ ХОЗЯЙСТВЕННЫХ ОБЩЕСТВ, НАХОДЯЩИХСЯ В СОБСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВА.....	313
18.1. Эволюция законодательства, регламентирующего механизм управления акциями, находящимися в собственности государства.....	313
18.2. Организационно-правовые основы управления акциями, принадлежащими государству	316
18.3. Защита прав государства как акционера	318
Глава 19. ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОЦЕССОВ ПРИВАТИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ИМУЩЕСТВА	321
19.1. Социально-экономическая обусловленность института приватизации.....	321
19.2. Компетенция органов исполнительной и законодательной власти по принятию решения о приватизации	322
19.3. Приватизация как элемент управления государственной собственностью	324
19.4. Прогноз влияния приватизации федерального имущества на структурные изменения в экономике.....	333
19.5. Основные субъекты приватизации.....	342
19.6. Способы приватизации, порядок расчетов при сделках купли-продажи государственного и муниципального имущества.....	345
Глава 20. ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕПРИВАТИЗАЦИИ И ОБРАЩЕНИЕ ИМУЩЕСТВА В ГОСУДАРСТВЕННУЮ И МУНИЦИПАЛЬНУЮ СОБСТВЕННОСТЬ.....	347
20.1. Понятие и основные причины деприватизации.....	347
20.2. Отличие деприватизации от национализации. Правовая природа национализации	349
20.3. Правовые ситуации, обуславливающие отчуждение имущества физических и юридических лиц в доход государства	351
20.4. Институт банкротства в контексте отчуждения имущества физических и юридических лиц	353

ВВЕДЕНИЕ

Одной из важнейших функций государства является обеспечение удовлетворения общественных потребностей.

К услугам, которые необходимы и должны быть доступны всем гражданам, относятся бесплатное всеобщее образование, здравоохранение (в пределах такого минимума, который государство может обеспечить), фундаментальная наука, радио и телевидение общего пользования, вооруженные силы и охрана правопорядка. К имуществу, дающему гражданам страны общественные блага, принадлежат, например, шоссейные дороги, мосты, национальные парки и заповедники, городские улицы и площади и пр.

Если эти объекты государственные, то они содержатся за счет налогоплательщиков и плата за пользование ими не берется. Такое имущество на балансе государства не является капиталом, приносящим доход, и статистика не включает его в сектор предприятий.

К категории общественных благ относятся также услуги более широкого спектра отраслей, которые составляют производственную и социальную инфраструктуру современной экономики (электроэнергетика, газо- и водоснабжение, тепловое хозяйство больших городов, почтовая и телефонно-телеграфная связь, железные дороги и городской общественный транспорт). Эти услуги не бесплатны, но они должны быть доступны для всех граждан и всех предприятий. Между тем данные виды деятельности относятся к отраслям «естественной монополии», и предприятия, которые осуществляют ее, в большинстве стран находятся в государственной собственности.

В современной экономике, где развиваются две основные формы собственности — частная и государственная, действуют частные предприятия (индивидуальные и коллективные), государственные (имущество которых полностью принадлежит государству) и смешанные (имущественные права государства и частных вкладчиков сочетаются в той или иной пропорции («третий сектор»)).

Из особенностей природы общественного блага следует, что субъект потребляет его вне зависимости от того, оплачивает он издержки производства или нет. Это означает, что возможна ситуация, когда ни один потребитель общественного блага не станет добровольно финансировать его производство, а следовательно, при частной организации производства таких благ они производиться не будут (или в лучшем случае будет наблюдаться их дефицит). Соот-

ветственно, к государственному сектору экономики относятся государственные предприятия, организации и учреждения.

В отличие от частного сектора государственная собственность — это все материальное и нематериальное имущество, находящееся в распоряжении государства. Из сказанного ясно, что количественные оценки государственного сектора и государственной собственности в реальности могут существенно различаться.

Раздел I

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ

Глава 1. СОБСТВЕННОСТЬ КАК КАТЕГОРИЯ ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

1.1. Цели и задачи управления собственностью

В России в связи с проведением рыночных реформ была кардинально изменена система отношений собственности, а уже на этой основе — и система управления экономикой.

На современном этапе развития трансформация отношений собственности в Российской Федерации происходит в условиях перехода к экономике нового типа, под влиянием глобализационных процессов, характеризующихся:

- транснациональным характером и иерархической хозяйственной структурой, где представлены страны с разными возможностями, с неодинаковой степенью развития, в силу чего имеет место неравенство в уровне жизни, доходах, потребностях, использовании достижений человечества и т.д.;
- спекулятивным характером, когда финансовые факторы (деньги, но в большей степени их заменители, особенно деривативы) оказываются доминирующими и решающими во всем хозяйственном процессе;
- всеобъемлющим использованием новых технологий, приведшим к тому, что жизнь индивидуума определяют не столько духовные, сколько материальные интересы, когда вещиизм детерминирует в поступках людей, их желаниях и потребностях;
- информатизацией, при которой информация и коммуникативные потоки выступают одними из главных ресурсов;
- интеллектуализацией, ростом значения умственной деятельности, расширившейся настолько, что другие формы человеческой деятельности выглядят как потерявшие свою значимость;
- повышенной управляемостью, что означает, с одной стороны, рост значимости менеджера-управленца, а с другой — увеличение возможностей по контролю и регулированию хозяйственного про-

цесса, что повысило роль управленческой элиты, стремящейся прежде всего реализовать свои собственные интересы, нередко не совпадающие с интересами других слоев населения;

- виртуализацией, т.е. появлением виртуальных продуктов, виртуальных производств, виртуальных корпораций, виртуальных денег и т.п. Эти процессы вызывают коммерциализацию киберпространства, где функционируют виртуальные супермаркеты, виртуальные банки, оперирующие собственной виртуальной валютой, ведется виртуальный документооборот;

- изменением характера получаемого дохода, когда основными становятся ресурсы, выступающие как разновидность ренты или процента. Это означает, что они не столько являются производными реального хозяйственного процесса, сколько изымаются из средств, полученных за счет него (через кредиты, выплаты по ценным бумагам, посредством принудительного страхования, разницы в валютных курсах, через налоги, выплаты по долгам, в том числе и государственным, таможенные и иные сборы, государственное инвестирование и т.п.), а также появлением особого рода глобальных рент — интеллектуальной и финансовой.

Формирование новой экономики определяет новый по характеру и механизмам реализации институт собственности, когда последняя не только трансформируется по структуре (иерархизируется) и организации, но и становится более подвижной, принимая новые виды.

Собственность — основа всех хозяйственных систем — всегда была предметом изучения как российских, так и зарубежных ученых. Она выступает как крайне сложное явление, обладающее множеством свойств, признаков и качеств, выражается в многообразных формах, что дает основание принимать ее в объекте при анализе в различных областях научных знаний.

Форма отношений собственности определяет экономический строй общества. Отношения собственности находятся в состоянии изменений, т.е. они эволюционируют вместе с трансформацией всей экономики и общества в целом. Для трансформационной экономики вообще типичны качественные изменения институтов, форм, прав собственности и объектов собственности, происходящие в общей обстановке нестабильности, подвижности, неустойчивости и противоречивости институциональной системы (диффузии институтов).

В содержании понятия «формы реализации собственности» выделяются два смысловых подхода. В узком смысле под формами реализации собственности понимаются конкретные формы дохода (прибыль, рента, процент, арендная плата, дивиденд и др.), приносимые конкретными видами собственности. В более широком смысле собственность реализуется в многообразных отношениях и формах социально-экономического, юридического и психологического содержания.

В отличие от господства одной формы частной собственности, в глубоко дифференцированных классовых обществах, в полиформичных обществах современной цивилизации частная собственность неоднородна. Это обостряет проблему распределения прав собственности, особенно когда объектом собственности владеют несколько лиц.

Для российской экономики наиболее типично корпоративно-номенклатурное, или «теневое», происхождение частной собственности.

Очевидно, что в ходе приватизации (передачи государственного имущества в частную собственность) публичные интересы далеко не всегда реализовывались наилучшим образом. Однако, как утверждают некоторые эксперты, основная цель, ради достижения которой начиналась приватизация в России, была достигнута. Действительно, за короткий срок были сформированы новые рыночные институты, появился класс частного собственника, большая часть внутреннего валового продукта начала производиться негосударственным сектором экономики, получил развитие рынок ценных бумаг.

По мере продвижения реформ по разгосударствлению экономики Российской Федерации происходит трансформация публичных интересов. Если в начале пути по разгосударствлению экономики основным публичным интересом, ради достижения которого проводилась приватизация, был безболезненный переход к новому экономическому строю, то на современном этапе, когда разгосударствление в общем состоялось, первостепенное значение приобретает проблема эффективного управления государственным и муниципальным имуществом, а также обеспечения должных финансовых поступлений в федеральный бюджет.

Наличие разнообразных форм собственности дает основание утверждать, что они находятся в постоянном движении, изменении и развитии. В ходе исторической трансформации имеет место сбли-

жение форм собственности, несмотря на то, что они представляют различные ее типы. В настоящее время модификациями являются и коллективная, и кооперативная, и акционерная, и муниципальная, и государственная собственность.

Таким образом, в обществе определяющую роль играют модификации различных форм двух противоположных типов собственности. Это объясняется следующими причинами. Любая форма собственности, в силу того что она функционирует в изменяющихся условиях, не может быть застывшей. Она постоянно развивается, приобретая все новые черты. В ходе такого развития имеет место переход одной формы собственности в другую. Например, индивидуально-частная перерастает в групповую частную, которая, в свою очередь, в кооперативную или коллективную, а впоследствии в акционерную и т.д. За счет процесса обобществления происходит трансформирование форм частной собственности в формы общественной собственности. И, наоборот, в ходе приватизации имел место переход форм общественной собственности в формы частной. Поскольку оба процесса — обобществление и приватизация — развиваются чаще всего эволюционно, то обязательно появление смешанных форм частной собственности, в которых представлены черты и частной, и общественной собственности.

Данные представленного выше анализа основных характеристик и трансформаций новой экономики позволяют выявить их влияние на структуру института собственности как сложной многоуровневой системы.

Модернизация экономики Российской Федерации связана с проблемами управления нематериальными активами. Решение этих проблем позволит обеспечить конкурентное преимущество на мировом рынке наукоемких объектов собственности. Ожидается, что в ближайшей перспективе именно собственность на неимущественные права может стать преобладающей в структуре экономических активов.

Основными задачами государственного управления интеллектуальной собственностью на современном этапе развития российского общества являются:

- реализация научно-технических разработок в массовом производстве;
- гармонизация отношений между основными субъектами интеллектуальной собственности (государством, бизнесом и наукой) в интересах развития национальной экономики.

Смысл государственной политики в области интеллектуальной собственности заключается в актуализации имеющихся возможностей и создании механизмов их реализации в системе конкретных мер по повышению конкурентоспособности национальной экономики. Однако государством слабо решаются проблемы реализации, проявляющиеся на протяжении всего жизненного цикла объектов интеллектуальной собственности, что негативно сказывается на конечных результатах, имеющих не только экономическое, но и, в широком смысле слова, социальное измерение.

Современное развитие и функционирование государственной и муниципальной собственности в России имеют целью формирование таких объектов государственной или муниципальной собственности, управление которыми со стороны государства или муниципальных органов власти как собственником гарантирует использование данных объектов в общегосударственных, национальных интересах, а доходов от эксплуатации собственности — для решения социально-экономических проблем, а также предотвращает формирование монопольных структур, охраняет собственность государства и местных органов власти от разворовывания и необоснованного перевода ее в частную собственность.

В соответствии с действующим законодательством государственная собственность не противостоит муниципальной, общественной, публичной, корпоративной, частной собственности, что позволяет осуществлять переходы из одних форм в другие (на основе действующего законодательства). Существуют объекты общей, совместной собственности, например, государственно-муниципальной или государственной собственности, переданной в управление муниципальным органам.

Основная цель управления государственной и муниципальной собственностью может быть достигнута при условии применения системного подхода, при котором все целевые задачи решаются в комплексе, системно, с учетом их стратегических и практических взаимосвязей и взаимодействия.

Рассмотрим более подробно собственность как категорию экономики и управления. Согласно нормам международного и российского права, простейшее толкование термина «собственность» означает принадлежность различных вещей — материальных, духовных, информационных ценностей — определенным лицам: индивидам, семьям, коллективам, организациям, социальным группам, государству, обществу.

1.2. Собственность как экономическая и управленческая категория

Экономическая основа любой собственности состоит в уникальной возможности извлекать из нее полезные свойства, удовлетворять на основе ее потребления определенным образом социально-экономические интересы и потребности, получать материальную выгоду.

Согласно действующему законодательству России и нормам международного права, правовая основа собственности заключается в наличии юридически установленных, признанных прав, зарегистрированных в установленном порядке, определенных лиц на обладание имущественно-земельным комплексом и вытекающих из этих прав узаконенных возможностей распоряжаться объектами собственности, использовать их по своему усмотрению в рамках действующего законодательства.

Систему отношений, которые возникают между субъектами экономики по вопросам принадлежности, присвоения, раздела, распоряжения, передела объектов собственности, в научной литературе принято называть *отношениями собственности*. Понятие «процесс управления собственностью» начинает возникать вследствие воздействия, оказываемого собственниками на процессы, связанные с принадлежностью вещей, имущества и регламентами их использования. Следовательно, можно сделать вывод, что собственность — это одновременно экономическая, правовая, управленческая категория.

Исходя из человеческой психологии, видно, что обладание собственностью порождает в человеке уверенность как в обеспеченности своего будущего, так и в непосредственной причастности к созданию объективных вещей и событий, т.е. налицо связь человека с недвижимостью и вещами, требующая управлять ими ради их сохранения и рационального использования, а особенно имущественно-земельным комплексом.

Принадлежность различных вещей или предметов (на праве собственности, владения, оперативного распоряжения, аренды) человеку, коллективу, семье, группе людей, организации, региону, государству позволяет этим пользователям опереться на юридическое право и фактическую возможность распоряжаться данной собственностью (использовать ее по своему усмотрению, в рамках действующего законодательства), использовать ее в своих интересах,

а именно воздействовать на нее таким образом, чтобы извлечь выгоду — доход.

Из этого можно сделать вывод, что собственник реализует свое право собственности через процесс управления объектами принадлежащей ему собственности, что порождает теснейшую связь между собственностью и управлением и обуславливает рассмотрение данных процессов во взаимодействии. Для выявления подобной системы связи необходимо проанализировать отношения между собственниками и принадлежащими им объектами собственности, основанные на частно-собственническом интересе присвоения извлекаемого дохода, как из факта владения, так и из факта эксплуатации объекта собственности. Исходя из экономической теории и теории собственности (теория собственности предполагает множество форм собственности и методов извлечения из нее дохода для удовлетворения общественных или частных интересов) следует, что формы и виды собственности и характер отношений между собственниками и собственностью будут характеризовать основные признаки экономической системы управления.

В государстве с централизованно-распорядительной системой преобладает государственная форма собственности на средства производства и другую недвижимость. Так, сталинское утверждение о том, что «общественная собственность на средства производства есть основа производственных отношений при социализме», было выгодно господствующей номенклатуре и повлияло на ход и содержание дискуссии 1950—1970-х гг., в результате которой собственности отвели роль основной экономической категории. Главным было общее убеждение в том, что собственность — основа всей экономической системы. Оно как неявная догма закрепилось и среди сторонников командной экономики, и среди сторонников ее реформирования. Отсюда следовал и универсальный вывод для экономической политики: если нужно что-то изменить в экономике, то первый «логический» шаг реформы — изменить форму собственности.

В построенной институциональной системе функции защиты и принуждения прав собственности и контрактов сосредоточивались в жестко централизованной партийной иерархии, чему способствовал институт партийного контроля хозяйственной деятельности администрации. Эффективность последнего поддерживалась благодаря партийной монополии на «воспитание, подбор и расстановку» руководящих кадров и организованной коммунистиче-

ской идеологии (механизмы-гаранты). Последняя предписывала и стимулировала лояльность к решениям вышестоящих коллективных органов, доверительные отношения между членами деловых сетей в горизонтальных взаимоотношениях и играла роль неявного социального контракта.

Рыночная система хозяйствования (согласно экономической теории) опирается на различные формы отношений собственности. Принцип многообразия форм собственности, закрепленный в главе 1 Конституции РФ, является фундаментом экономической стабильности государства. Наличие различных форм собственности в Российской Федерации тесно связано с другими фундаментальными основами государства: народовластием, приоритетом прав человека, федерализмом, разделением власти. Представляется, что разные формы собственности определенным образом выполняют свою роль в механизме укрепления государственности и повышения ее эффективности.

Значимость частной собственности для становления эффективной государственности в России заключается не только в ее роли как одного из элементов и основы построения гражданского общества, но также и в том, что именно частная собственность дает активную личность, выстраивающую отношения с государством на принципах взаимответственности.

Собственность представляет собой особую междисциплинарную категорию, одновременно занимающую важнейшее положение в социологии, экономической науке и правоведении. Проблемы функционирования института собственности всегда актуальны: в этом институте в концентрированном виде отражаются многие сущностные характеристики конкретной эпохи и конкретного общества. Стабильность и эффективность данного института — важный фактор успешного развития социума.

В современных трактовках имущество (вещественная составляющая собственности) не сводится к материальным ценностям и понимается как вещи, включая деньги и ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права, работы и услуги; информацию; результаты интеллектуальной деятельности, в том числе исключительные права на них; нематериальные блага. Юридическая составляющая собственности — право собственности на имущество — определяется как принимаемые обществом нормы, регулирующие доступ к ресурсам. Характерно, что даже юридическая трактовка феномена собственности не может игнорировать

социально-институционального контекста ее функционирования: реальное, надежно обеспеченное право собственности невозможно вне его социальной легитимизации.

Не менее интересен и социально-управленческий аспект данной проблемы. Чаще всего он связывается с вопросами государственного регулирования экономики, которое, в свою очередь, предполагает ту или иную модификацию самих отношений собственности. Нельзя говорить о регулировании экономики, хотя бы частично не меняя подходов к вопросу о границах вмешательства общества в отношения собственности. Действительно, государственное регулирование отношений собственности лежит в основе макрорегулирования экономики всех промышленно-развитых стран. Однако при упрощенном подходе к государственному регулированию из поля зрения ученых нередко выпадает социальный субъект отношений собственности — люди. Без этой социально-субъектной стороны анализ любых процессов, имеющих отношение к собственности, оказывается неполным, поскольку не учитываются общественные, групповые, индивидуальные интересы, а именно они являются важными стимулирующими и мотивирующими факторами в отношениях собственности. Упускаются из вида социально-ценностные факторы, которые также играют значительную роль. Это положение делает крайне актуальным, наряду с экономическим и юридическим подходами, социологический подход к анализу отношений собственности, в том числе и в социально-управленческом аспекте.

Анализируя отношение людей к собственности, важно учитывать устойчивость системы ценностей и стереотипов поведения, сформированных советской эпохой. Прежде всего имеется в виду государственно-патерналистский комплекс представлений, выработанный привычкой жить и действовать в условиях распределительной системы. В патерналистском сознании коренится не только надежда на государство, но и постоянное ожидание обмана с его стороны, недоверие и страх по отношению к институтам и силам, олицетворяющим власть. По мере накопления негативного опыта все это создавало ощущение неорганичности, навязанности перемен и наводило на мысль об их неоправданно высокой социальной цене¹.

¹ См.: Сизов В.А. Отношения собственности в контексте общественного мнения: социологический аспект / В.А. Сизов // Известия вузов. Поволжский регион. Общественные науки. 2007. № 3.

Научное издание

Моттаева Анжела Бахауовна,
Лукинов Виталий Александрович,
Моттаева Асият Бахауовна

**СТРАТЕГИЯ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ:
ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА**

Редактор, корректор *Т.Н. Донина*
Компьютерная верстка и правка *О.Г. Горюновой*
Дизайн обложки *Д.Л. Разумного*

Подписано в печать 11.12.2015 г. И-144. Формат 60×84/16.
Уч.-изд. 20,4. Усл.-печ. л. 20,9. Тираж 100 экз. Заказ 420

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования

«Национальный исследовательский
Московский государственный строительный университет»
(НИУ МГСУ).

129337, Москва, Ярославское ш., 26.

Издательство МИСИ – МГСУ.

Тел. (495) 287-49-14, вн. 13-71, (499) 188-29-75, (499) 183-97-95.

E-mail: ric@mgsu.ru, rio@mgsu.ru.

Отпечатано в типографии Издательства МИСИ – МГСУ.

Тел. (499) 183-91-90, (499) 183-67-92, (499) 183-91-44