**Курсовая работа**

# Тема: Право публичной собственности

# Содержание

Введение

1 Понятие права публичной собственности

2 Сущность управления публичной собственностью

Заключение

Глоссарий

Список использованных источниов

Список сокращений

Приложения

# Введение

Сущность права раскрывается в его основных принципах, закрепленных в Конституции. Право выражается в правовой норме, представляющей собой общее правило поведения, обязательное для всех, санкционированное законом или иным нормативным актом. По юридической силе все правовые нормы подразделяются на законы и подзаконные акты.

Наибольшее внимание уделено гражданскому праву, регулирующему имущественные и связанные с ними неимущественные отношения граждан, государственных и муниципальных, а также коммерческих структур в условиях становления рыночной экономики.

Так, гражданское законодательство определяет правовое положение участников гражданского оборота: государства, граждан, граждан-предпринимателей, организаций, фирм и других образований.

Существуют следующие классификации юридических лиц:

По форме собственности имущественных вкладов:

• публичные - государственные и муниципальные;

• частные.

В Конституции РФ идея взаимосвязи государственного суверенитета и публичной собственности определенно не выражена. В законодательстве субъектов Российской Федерации можно увидеть определенный подход к данной позиции.

Актуальность и цель курсовой работы на тему «Право публичной собственности» определено следующими положениями.

Особое место тема право публичной собственности занимает в связи с интеграционными процессами, глобализацией.

В странах с развитой рыночной экономикой, не говоря уже о тех, где превалируют централизованные методы управления хозяйством, удельный вес государственной собственности в структуре основных производственных фондов страны достаточно высок. Это относится к таким отраслям, как транспорт и связь, атомная энергетика, военно-промышленный комплекс и ряд других. В собственности государства сосредоточены немалые материальные резервы в виде запасов продовольствия, топлива и других средств жизнеобеспечения на случай всякого рода чрезвычайных обстоятельств. Сохранение в собственности государства значительного числа объектов производственного, социально-культурного и иного назначения объясняется главным образом двумя факторами.

Во-первых, каждое государство должно думать о своей безопасности, причем не только военной, но также экологической, санитарно-эпидемиологической, продовольственной и т.д.

Во-вторых, государство выполняет ряд функций, призванных обеспечить достаточный прожиточный минимум населения, среди которого немало обездоленных. А для всего этого необходимо располагать соответствующей материально-технической и финансовой базой.

На сегодняшний день полным ходом идет процесс приватизации, т.е. передачи государственной и муниципальной собственности в частную собственность юридических и физических лиц.

В результате приватизации должно произойти воссоединение средств производства с работниками производства, а собственность обретет свое подлинное содержание. Во всяком обществе важнейшее значение имеет собственность на средства производства, которая определяет и характер собственности на предметы потребления. Любое государство нуждается в экономических ресурсах для выполнения тех публичных задач и функций, ради которых оно существует.

Наличие публичного имущества с необходимостью требует эффективного управления им. При этом повышение эффективности управления государственной и муниципальной собственностью называется в качестве едва ли не основной задачей государственной политики в рассматриваемой сфере. Однако решение данной задачи в первую очередь должно базироваться на оптимизации состава публичного имущества, в том числе на его четком распределении, исходя из целей использования между РФ, субъектами РФ и муниципалитетами.

В советский период социалистическая собственность составляла основу экономической системы унитарного государства, а потому вопрос об оптимизации (ограничении) состава публичного имущества не мог возникнуть по определению. В связи с этим законодатель и ученые уделяли внимание не столько составу государственной собственности в целом, сколько выделению из него тех объектов, которые не могут находиться в свободном гражданском обороте и принадлежать частным лицам (так называемые объекты исключительной государственной собственности).

В настоящее время объекты исключительной государственной собственности приводятся, в частности, в ст. 27 ЗК РФ, ст. 5 Федерального закона от 21 ноября 1995 г. N 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии», ст. 5 Федерального закона от 2 мая 1997 г. N 76-ФЗ «Об уничтожении химического оружия» и некоторых других законодательных актах специального характера (с учетом изменений и дополнений). К таким объектам отнесено не только имущество, предназначенное для общего пользования и в силу своих физических свойств не способное находиться в частной собственности (море, ресурсы континентального шельфа и др.), но и имущество, обеспечивающее безопасность, обороноспособность, стратегические и иные публичные интересы государства. Анализ нормативных изменений свидетельствует о продолжающемся сокращении перечня такого имущества.

Публичная собственность является важным фактором стабилизации рыночных отношений, инструментом сдерживания социальных издержек и диспропорций в экономическом развитии, необходимой ресурсной базой для стимулирования перспективных для общества направлений и отраслей развития.

Публичная собственность является реальным инструментом обеспечения публичных интересов, интересов нации, народа, населения региона или муниципального образования при условии ее эффективного управления. В Российской Федерации эта проблема является одной из самых важных.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- рассмотреть государство и право публичной собственности;

- рассмотреть проблему субъекта права публичной собственности

#

# 1 Понятие права публичной собственности

С юридической точки зрения собственность - это отношение между человеком и группой или сообществом субъектов с одной стороны, и любой субстанцией материального мира (объектом), с другой стороны, заключающееся в постоянном или временном, частичном или полном отчуждении, отсоединении, присвоении объекта собственности.[[1]](#footnote-1)

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

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

Особенность отношений между субъектами и объектами собственности на федеральном уровне объясняются следующими обстоятельствами:

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

- федеральная собственность охватывает огромное число объектов, расположенных на всей территории страны и за ее пределами;

- объекты федеральной собственности отличаются большим организационным и правовым многообразием, охватывают широкий спектр отраслей национального хозяйства и предназначены для использования в самых разнообразных направлениях.

Объектом, или предметом, гражданского права является направление его воздействия.

Объекты публичной собственности распределяются между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями.

По закону (ст. 128 ГК РФ) объекты гражданского права подразделяются на пять видов: 1) имущество; 2) работа и услуги; 3) информация; 4) результаты интеллектуальной деятельности; 5) нематериальные блага.[[2]](#footnote-2)

Объекты гражданских прав по-разному участвуют в гражданских правоотношениях, в гражданском обороте. Объекты гражданского права классифицированы в ГК РФ в следующей последовательности: виды объектов гражданского права, недвижимые и движимые вещи (ст. 128, 130, 132, 138).[[3]](#footnote-3)

Более того, в силу ст. 124 ГК РФ публичные образования в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, выступают на равных началах с иными участниками этих отношений — гражданами и юридическими лицами. К указанным субъектам гражданского права применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов.

Современная концепция публичной собственности (прежде всего, с точки зрения требований к составу имущества) должна основываться на неразрывной связи объектов, которые могут находиться в государственной и муниципальной собственности (как оборотоспособные, так и ограниченные в обороте и изъятые из оборота), с предметами ведения РФ, субъектов РФ, муниципальных образований, а также полномочиями соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления.

Известно, что ГК РФ как основополагающий законодательный документ дает только базовые определения и регулирующие положения, которые при необходимости, более подробно раскрываются в других законодательных документах: кодексах и законах. В их числе: водный и лесной кодексы, законы о недрах, о земле, градостроительном развитии, строительстве и т.д.

Большинство объектов могут свободно отчуждаться (продажа, мена и т.п.) либо переходить к другим лицам в порядке универсального правопреемства (т.е. при наследовании или реорганизации юридического лица). Такие объекты называют обороноспособными.

Некоторые объекты гражданских прав ограничены в гражданском обороте: они могут либо принадлежать только государственным организациям, либо находиться в гражданском обороте только по специальным разрешениям (оружие, право на пользование природными ресурсами и т.п.).

К числу объектов, ограниченных в гражданском обороте, относятся земля и другие природные ресурсы: они могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому только в той мере, в какой это допускается законами о земле и других природных ресурсах.

Наконец, некоторые объекты гражданских прав вовсе исключены из гражданского оборота. Это, в частности, особо важные культурные объекты.

Собственность - это отношение между различными субъектами гражданского права по поводу материальных предметов, имущества, вещей. В этих отношениях один из субъектов относится к этому имуществу как к своему; для остальных оно является чужим. Деление вещей на «свои» и «чужие» имеет смысл только в обществе, в общественных отношениях. Собственность возникает в процессе и в результате общественного производства.

Собственность охватывает два вида отношений:

1) отношение лица к вещи как к своей;

2) отношение между лицами по поводу этой вещи (по поводу присвоения вещей и нахождения их у некоторых субъектов).

Право собственности - это система правовых норм, закрепляющих отношения собственности на средства производства и предметы потребления. Основным законодательным актом по этим вопросам является ГК РФ, раздел 2 «Право собственности и другие вещные права». [[4]](#footnote-4)

В ГК впервые появилось понятие вещных прав как общей категории различных прав, в число которых включается и право собственности. Последнее остается главным и самым широким вещным правом.

Собственник имеет в отношении своего имущества три права (правомочия): владения, пользования и распоряжения.

Право владения означает возможность физического обладания вещью, хозяйственного воздействия на вещь.

Право пользования есть право извлекать полезные свойства вещи путем ее эксплуатации, применения. В процессе использования имущество либо полностью потребляется, либо изнашивается (амортизируется).

Право распоряжения понимается, как право определять юридическую судьбу вещи (продать, подарить, передать в аренду).

Правом собственности обладают различные категории собственников: граждане и частные юридические лица, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные организации, общественные организации, иностранные граждане и государства, международные организации.[[5]](#footnote-5)

Имущество - это самая важная и наиболее сложная категория объектов гражданских прав. Сюда относятся вещи (в это понятие включаются материальные предметы, деньги и ценные бумаги) и иное имущество, в том числе имущественные права.

В зависимости от принадлежности имущества собственнику той или иной категории его права определяются законом шире или уже. Поэтому различают следующие формы собственности: частную, государственную, муниципальную, общественных и религиозных организаций, иностранцев.

В Российской Федерации различают две формы государственной собственности:

• федеральная собственность (собственность Российской Федерации в целом);

• собственность субъектов Российской Федерации (республик, краев, областей, городов федерального назначения, автономных областей, автономных округов).

Пункт 3 ст. 212 ГК РФ содержит бланкетную норму о том, что виды имущества, которые могут находиться только в государственной или муниципальной собственности, определяются законом. В Приложении 1 приведена ст. 212 ГК РФ.

В России в соответствии с п. 4 ст. 214 Гражданского кодекса имущество, находящееся в государственной собственности, закрепляется за государственными организациями во владение, пользование и распоряжение.[[6]](#footnote-6) В Приложении 2 приведены ст. 212 ГК РФ и ст. 214 ГК РФ с комментарием.

Установление государственной собственности позволяет обеспечить единое централизованное регулирование процесса создания и распределения, важнейших благ с соответствующим выделением необходимых ресурсов.

Вместе с тем государственной собственности присущи и определенные недостатки. К ним относятся неизбежная ограниченность средств, направляемых государством на создание экономических благ, бюрократический стиль управления, незаинтересованность в использовании новых достижений науки и техники, отсутствие стимулов к рациональному использованию ресурсов, росту качества продукции.

В России муниципальная собственность на законодательном уровне рассматривается как самостоятельная форма собственности. К муниципальной собственности относится имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, a, также муниципальным образованиям. Субъектами муниципальной собственности являются органы местного самоуправления. К объектам муниципальной собственности относятся средства местного бюджета, жилищный фонд, предприятия торговли и бытового обслуживания, транспорт, промышленные и иные предприятия, организации социальной сферы и т. д. Имущество, находящееся в муниципальной собственности, закрепляется за муниципальными предприятиями и организациями во владение, пользование и распоряжение.

Государственная собственность как экономическая категория означает принадлежность имущества народу в лице избранных им представительных органов государственной власти. С этой точки зрения право государственной собственности в объективном смысле представляет собой совокупность правовых норм, закрепляющих и охраняющих принадлежность материальных благ народу (населению соответствующей территории) в лице избранного им представительного органа государственной власти, а также устанавливающих порядок приобретения, использования и отчуждения государственного имущества.[[7]](#footnote-7)

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

Регулируя правовое положение государственной собственности ст. 214 ГК РФ развивает правила, установленные ранее действовавшим Законом "О собственности в РСФСР".

Прежде всего, сохраняется правило о множественности субъектов государственной собственности, в роли которых выступают Российская Федерация в целом (в отношении имущества, составляющего федеральную собственность) и ее субъекты: республики, края, области и т. д. (в отношении имущества, составляющего собственность субъекта Российской Федерации). В соответствии с п. 5 ст. 214 ГК закон должен определить порядок отнесения государственного имущества к собственности Федерации и ее субъектов.

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

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

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

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

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

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

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

Разграничение собственности на государственную и муниципальную до сих пор вызывает много проблем. Объясняется это, прежде всего, единым публично-правовым статусом субъектов государственной и муниципальной собственности: наличием у них особых властных полномочий, позволяющих принимать нормативные акты, которые регламентируют порядок осуществления принадлежащего им права собственности, а также осуществлением своих прав собственности в публичных (общественных) интересах и отсутствием должной нормативной базы, регулирующей данные отношения.[[8]](#footnote-8)

Важное значение имеет соотношение государственной собственности и потенциала государства. Эффективно управляемая государственная собственность способствует приумножению государственных ресурсов, а значит и повышению потенциала государства. В то же время неэффективно используемые государственные ресурсы наоборот, влияют на способность государства организовывать коллективные действия, разрушают потенциал государства.

В широком смысле основным объектом собственности современного государства является его материальное пространство вместе с заключенными в нем природными ресурсами. Однако в отношении многих из этих объектов невозможно обеспечить исключительность, и фактически они функционируют в режиме свободного доступа при некотором контроле и регулировании со стороны государства, как правило, неэффективном.

Государство является крупнейшим собственником и другого недвижимого и движимого имущества. Ряд объектов недвижимого имущества позволяет считать государство собственником-предпринимателем.

Так, российскому государству принадлежат около 20000 унитарных государственных предприятий и около 65000 муниципальных.. Оно является участником (акционером) в 2137 АО, представляющих базовые отрасли народного хозяйства, где его доля превышает 25% уставного капитала (в том числе 90 382 АО – 100% акций, 646 АО – более 50% акций, 1401 АО – от 25 до 50% акций). Кроме того, в отношении 750 АО используется "золотая акция".

В федеральной собственности закреплены пакеты акций еще 697 АО, которые производят продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности государства (перечень таких АО утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1998 г. №784 "О перечне акционерных обществ, производящих продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности государства, закрепленные в федеральной собственности, акции которых не подлежат досрочной продаже". С учетом других актов в собственности РФ закреплены акции 4407 АО.[[9]](#footnote-9)

Право собственности является не только широким, но и наиболее устойчивым вещным правом, составляя основную юридическую предпосылку и результат нормального имущественного оборота. Поэтому закон специально регулирует не только основания приобретения права собственности (правопорождающие юридические факты - титулы этого права), но и основания его прекращения (правопрекращающие юридические факты). Последние подлежат тщательной регламентации, с тем, чтобы сохранить и поддержать "прочность" права собственности в соответствии с провозглашенным в п. 1 ст. 1 ГК принципом неприкосновенности собственности.

В ст. 235 ГК РФ четко устанавливается, что прекращение права собственности происходит лишь в случаях, прямо предусмотренных законом (п. 1). Прежде всего, это случаи прекращения данного права по воле собственника. Они охватывают две группы ситуаций: отчуждение собственником своего имущества другим лицам и добровольный отказ собственника от своего права.

В первой ситуации речь идет о различных сделках по отчуждению своего имущества, совершаемых его собственником (купля-продажа во всех ее разновидностях, мена, дарение, аренда с выкупом и т. д.). Порядок прекращения права собственности у отчуждателя (и возникновения права собственности у приобретателя) регулируется главным образом нормами о сделках и договорах.

Отказ от права собственности (ст. 236) формально представляет собой новое для нашего законодательства основание прекращения этого права, хотя, по существу, оно и ранее могло использоваться в имущественных отношениях. В соответствии с этим правилом допускается добровольный отказ собственника от принадлежащего ему права (а по сути, его отказ от конкретной вещи или вещей) путем либо публичного объявления об этом, либо совершения реальных действий, бесспорно свидетельствующих о его намерении (например, выброс имущества). Важно иметь в виду, что в соответствии с ч. 2 ст. 236 ГК до приобретения права собственности на вещь, от которой отказался ее прежний владелец, другим лицом права и обязанности первоначального собственника не прекращаются. Право собственности на вещь прекращается также с ее гибелью или уничтожением (п. 1 ст. 235 ГК), поскольку при этом исчезает сам объект данного права. Иное дело - причины, по которым это произошло. Изъятие имущества у собственника по общему правилу производится на возмездных основаниях, то есть с компенсацией собственнику стоимости изымаемой вещи (вещей). Сюда относятся: 1) отчуждение имущества, которое не может принадлежать данному лицу в силу запрета, имеющегося в законе (ст. 238); 2) отчуждение недвижимости в связи с изъятием земельного участка (ст. 239); 3) выкуп бесхозяйственно содержимых культурных ценностей (ст. 240); 4) выкуп домашних животных при ненадлежащем обращении с ними (ст. 241); 5) реквизиция (ст. 242); 6) выплата компенсации участнику долевой собственности взамен причитающейся ему части общего имущества при ее несоразмерности выделяемой доле (п. 4 ст. 252); 7) приобретение права собственности на недвижимость по решению суда в случаях невозможности сноса здания или сооружения, находящихся на чужом земельном участке (п. 2 ст. 272); выкуп земельного участка для государственных или муниципальных нужд в соответствии с решением суда (ст. 282); 9) изъятие у собственника земельного участка, используемого им с грубым нарушением предписаний законодательства (ст. 285); 10) продажа с публичных торгов по решению суда бесхозяйственно содержимого жилого помещения (ст. 293); 11) национализация имущества собственников в силу принятия специального закона (ст. 306). При этом варианты 7-9 предусмотрены гл. 17 ГК, не вступившей в силу до принятия нового Земельного кодекса (и, следовательно, не являются пока действующими).

Лишь в двух случаях закон допускает безвозмездное изъятие у собственника принадлежащего ему имущества помимо его воли. Во-первых, обращение взыскания на имущество собственника по его обязательствам (поскольку ст. 24, 56 и 126 ГК допускают обращение взыскания кредиторов на имущество собственников-должников). Во-вторых, конфискация имущества собственника в соответствии со ст. 243 Кодекса.

#

# 2 Сущность управления публичной собственностью

Право собственности предоставляет одинаковые возможности всем своим субъектам. Как содержание, так и осуществление его правомочий в гражданском праве в принципе не имеют различий в зависимости от субъектного состава, т. е. от того, идет ли речь о частном или о публичном собственнике. Известные ограничения, влекущие особенности правового режима отдельных объектов этого права, также по общему правилу являются одинаковыми для всех собственников (например, строго целевой характер использования находящихся в их собственности земли или других природных ресурсов либо жилых помещений; отчуждение и использование вещей, ограниченных в обороте.)

Публичная собственность в ряде стран понятие, объединяющее государственную и муниципальную собственность либо разные режимы государственной собственности. В Российской Федерации объединение в общую категорию государственной и муниципальной собственности проводится только в теории гражданского права.

Публичное право является совокупностью отраслей права, которые регулируют отношения, обеспечивающие общий, совокупный (публичный) интерес, в отличие от отраслей права, направленных на защиту частного интереса (частного права).

В обществе с государственно-правовой надстройкой отношения собственности неизбежно получают юридическое закрепление. Это выражается как в системе правовых норм, регулирующих указанные отношения и образующих институт права собственности, так и в закреплении определенной меры юридической власти за конкретным лицом, являющимся собственником данной вещи.

В первом случае говорят о праве публичной собственности в объективном смысле, во втором — в субъективном смысле, или о субъективном праве публичной собственности.

Публично-правовые образования (Российская Федерация; субъекты Российской Федерации и муниципальные образования) являются собственниками своего имущества и в этом качестве наделены правом управления находящимся в его собственности имуществом.

Предоставление права управления собственностью еще не означает установления порядка такого управления. Необходимо определить, кто устанавливает такой порядок, кто осуществляет управление, а главное, само содержание понятия "управления".

Соединение собственности с управлением в рамках права государственной собственности ведет к косвенному признанию государственных органов собственниками государственного имущества.

Необходимость разграничивать правомочия государства как собственника и формы, через которые оно их осуществляет.

Таких форм три:

а) нормативная деятельность, через которую определяется юридическое положение имущества (порядок приобретения, учета, хранения, использования имущества, разграничение компетенции органов);

б) административная деятельность, выражающаяся в актах управления о закреплении имущества, перераспределении его и т.п.;

в) осуществление права собственности через распорядительные функции гражданско-правового характера.

Первые две формы относятся к управлению и осуществляются через государственные органы в форме действий юридического характера, имеющих целью организацию непосредственного использования объектов государственной собственности", третья - к осуществлению содержания права собственности гражданско-правовыми средствами.

В сочетании "государственная власть - государственная собственность" нужно разграничивать проявление государственной власти и государственной собственности, которые могут быть, как объединены, так и разъединены, т.е. проявления государственной власти нет. При организации управления правом государственной собственности они объединены. Управление не связано с осуществлением содержания права собственности и не входит в него. Единый институт права государственной собственности можно подразделить на два института (режима): а) гражданско-правовой, содержанием которого являются правомочия владения, пользования и распоряжения; б) административный, содержанием которого выступает управленческая деятельность.

Управление, как функция собственника и одновременно особое правомочие в содержании права государственной собственности, получило несколько иное обоснование в науке земельного права. В отношении земли право собственности государства сочетается с правом территориального верховенства. Земля как единый фонд является особым объектом права собственности, который используется самим государством и предоставляется другим лицам в порядке целевого использования с осуществлением при этом функций по внутренней организации земельных массивов.

В главе 13 Гражданского кодекса Российской Федерации, непосредственно открывающей раздел II "Право собственности и другие вещные права", праву собственности посвящены ч. II п.3 ст. 214. Сюда же можно отнести статьи 294-300 главы 19 " право хозяйственного ведения, право оперативного управления ". В названных статьях главы 13 Гражданского кодекса Российской Федерации отсылочные нормы по разработке законов, в которых определяются виды имущества, которые могут находиться только в государственной или муниципальной собственности и порядок отношения государственного имущества к федеральной собственности субъектов Российской Федерации. От имени Российской Федерации права собственника осуществляют органы и лица, указанные в статье 125 Гражданского кодекса Российской Федерации. Правительство Российской Федерации осуществляет управление федеральной собственностью, но не является ее собственником. Государство, государственные и муниципальные (публично- правовые) образования по действующему российскому законодательству являются самостоятельными, особыми субъектами права, существующими наряду с юридическими и физическими лицами. К их гражданско-правовому статусу применяются нормы, определяющие участие в имущественном обороте юридических лиц, если иное прямо не вытекает из закона или из особенностей данных субъектов (п. 2 ст. 124 Гражданского кодекса Российской Федерации). Закон, определяющий особенности Российской Федерации как собственника, сегодня отсутствует. Особенности правового положения всякого государства обусловлены наличием у него политической власти и государственного суверенитета, в силу которых оно само регулирует различные, в том числе имущественные, отношения, устанавливая в качестве общеобязательных как правила поведения для всех участников, так и порядок разбирательства их возможных споров. При этом оно само определяет и собственную гражданскую правосубъектность, ее содержание и пределы. Участвуя в имущественных отношениях, государство должно соблюдать установленные им же правила, обусловленные природой регулируемых отношений. Государство ограничено в использовании своих властных прерогатив, чтобы произвольно менять гражданско-правовые нормы или навязывать контрагентам свою волю в конкретных правоотношениях. Государство и другие публично-правовые образования в гражданско-правовых отношениях выступают на равных началах с иными их участниками - гражданами и юридическими лицами. Они не вправе использовать здесь никакие свои властные полномочия по отношению к другим участникам (контрагентам). Нарушение прав или неисполнение обязанностей влечет за собой применение мер имущественной ответственности, ибо во "внутренних" (внутригосударственных) гражданских правоотношениях публично- правовые образования лишены судебного иммунитета.

Управление государственным имуществом не может быть ограничено реализацией полномочия собственника по распоряжению имуществом. Существует форма управления, обусловленная особыми свойствами государственного имущества. Форма управления включает в себя: полную инвентаризацию государственного имущества с созданием реестра государственного имущества с систематизированными данными обо всех элементах государственной собственности (унитарные предприятия, пакеты акций, находящиеся в государственной собственности, земля и федеральная недвижимость, собственность Российской Федерации, находящаяся за рубежом); выработку системы рыночной оценки объектов управления; классификацию объектов управления по признакам, определяющим специфику управления; определение цели государственного управления по каждому объекту управления (группе объектов); определение способов управления с четким указанием субъектов. Важным элементом управления следует считать создание соответствующей правовой базы.

Управление в таком понимании включается в область публично - правовых отношений. Государство и другие публично - правовые образования, действуя через свои органы (органы государственной власти или местного управления) выполняют своего рода "подготовительную работу", необходимую для организации эффективного использования имущества. В качестве инструмента, реализующего такой механизм управления, может и должен использоваться гражданско-правовой подход к управлению собственностью, при котором набор и уровень норм и способов по управлению собственностью устанавливается в зависимости от объектов собственности. В качестве одного из способов управления по отношению к недвижимости выступает, например, договор аренды.

Публично - правовое образование для участия в гражданском обороте может образовать (учредить) юридическое лицо, передав последнему часть своих полномочий.

Основная роль государства сводится к выработке необходимой правовой базы.

Закон должен содержать указание на конкретные механизмы, с помощью осуществляется управление государственной собственностью, включая формы и виды договоров о передаче прав на управление имуществом.[[10]](#footnote-10)

Переход России к новым формам хозяйствования, к рыночной экономике привёл к расширению сферы гражданско-правового регулирования. Развитие любого государства – это динамичный непрерывный процесс, в ходе которого коренным образом могут преобразовываться любые внутригосударственные отношения.

Гражданское право имеет в своем арсенале уникальный, веками отработанный юридический инструментарий, обеспечивающий организованность и порядок в общественном производстве, нормальный ход гражданского оборота.

В целом, гражданско-правовая охрана права собственности представляет собой систему взаимосвязанных, взаимодействующих средств.

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

Важными особенностями правового положения субъектов публичной собственности являются, во-первых, наличие у них особых, властных полномочий (функций), позволяющих им принимать нормативные акты, которые регламентируют порядок осуществления принадлежащего им права собственности; во-вторых, осуществление этого права в публичных (общественных) интересах

Фундаментом проведения экономических реформ в российской экономике служило радикальное изменение формы собственности путем массовой приватизации собственности государственной или общенародной. При этом до настоящего времени эта задача существовала только в юридическом аспекте. Из-за неизбежной персонификации распорядительных и управленческих функций так называемая государственная или общенародная собственность в централизованной экономике, де-факто, представляла собой собственность авторитарной бюрократии.

Приватизация – лишь один из инструментов, часть данной системы. Она отражает отношения по поводу трансформации государственной собственности в частную для рационализации их общей структуры и обеспечения эффективности воспроизводства консолидированного общественного капитала. Объективно она имеет две стадии – преимущественно формальной и реальной приватизации. [[11]](#footnote-11)

На первой осуществляется преобразование государственной собственности в частную, юридически закрепляются правомочия новых собственников.

На второй формируются реальные новые частные собственники, которые организуют процессы эффективного воспроизводства и использования собственности.

Имущество, находящееся в собственности Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, может быть возмездно отчуждено в собственность физических и (или) юридических лиц. В данном случае речь идет о таком особом случае прекращения права публичной собственности, как приватизация.

Для рациональной организации социально-экономической системы необходимо четкое определение субъектов и объектов собственности. Только строго юридическое закрепление конкретных объектов собственности за их субъектами, уточнение статуса последних с установлением соответствующих прав” (причем, гарантированных), экономической и другой ответственности, не взирая на тип собственника (частное лицо или государство), создает мощные экономические и другие стимулы для рациональной организации ее использования и воспроизводства.

Государственное хозяйствование – феномен не менее экономический, чем рынок, конкуренция, товар, деньги, капитал и т.п. Его основой является государственная собственность, именно через нее реализуется государственный и публичный интерес. И в этом ее главное “родовое” свойство и консолидирующая роль.[[12]](#footnote-12)

Управление публичной собственностью требует четкого определения объектов и субъектов государственной собственности и учета их особенностей. К первым, как правило, относятся участки земли сельскохозяйственного назначения, большая часть природных ресурсов, средства производства государственных предприятий, финансы, ценные бумаги и многое другое.

Вторыми выступают федеральное государство, субъекты федерации, субъекты муниципальной собственности.

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

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

Во-вторых, федеральная собственность охватывает огромное число объектов, расположенных на всей территории страны и за ее пределами. Исключительной собственностью государства являются также объекты воздушного пространства, эфира и ресурсов космических систем в том понимании, в котором они включаются в национальное богатство. До принятия Земельного кодекса вся совокупность земельных, водных, лесных участков, а также все объекты, относящиеся к земным недрам, фактически рассматривается как часть федеральной собственности.

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

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

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

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

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

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

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

До настоящего времени не установлено разграничение прав и обязанностей по отношению к государственной собственности между различными институтами федеральной власти. Практически все названные органы разрабатывают и утверждают в этой области нормативно-правовые документы, принимают решения в отношении конкретных объектов федеральной собственности.

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

Все указанные выше обстоятельства говорят о важности и сложности вопросов, связанных с управлением публичной собственностью. Многие моменты, связанные с этим процессом, здесь пока не имеют достаточного теоретического обоснования и требуют проведения широкого круга специальных научных исследований.

Содержание права публичной собственности составляют принадлежащие собственнику правомочия по владению, пользованию и распоряжению вещью. Указанные правомочия, как и субъективное право собственности в целом, представляют собой юридически обеспеченные возможности поведения собственника, они принадлежат ему до тех пор, пока он остается собственником.

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

Речь при этом идет о хозяйственном господстве над вещью, которое вовсе не требует, чтобы собственник находился с ней в непосредственном соприкосновении.

Владение вещью может быть законным и незаконным. Законным называется владение, которое опирается на какое-либо правовое основание, т.е. на юридический титул владения. Законное владение часто именуют титульным. Незаконное владение на правовое основание не опирается, а потому является беститульным. Вещи, по общему правилу, находятся во владении тех, кто имеет то или иное право на владение ими. Иными словами, тот, у кого вещь находится, предполагается имеющим право на владение ею, пока не доказано обратное.

Незаконные владельцы, в свою очередь, подразделяются на добросовестных и недобросовестных. Владелец добросовестен, если он не знал и не должен был знать о незаконности своего владения. Владелец недобросовестен, если он об этом знал или должен был знать. В соответствии с общей презумпцией добросовестности участников гражданских прав и обязанностей (п.3 ст.10 ГК) следует исходить из предположения о добросовестности владельца. Деление незаконных владельцев на добросовестных и недобросовестных имеет значение при расчетах между собственником и владельцем по доходам и расходам, когда собственник истребует свою вещь с помощью виндикационного иска, а также при решении вопроса, может ли владелец приобрести право собственности по давности владения или нет.

# Заключение

Публичная собственность в соответствии с российским законодательством имеет две разновидности – государственную и муниципальную собственность. Право государственной собственности характеризуется множественностью субъектов, в роли которых выступают Российская Федерация в целом (в отношении имущества, составляющего федеральную собственность) и ее субъекты – республики, края, области и т. д. (в отношении имущества, составляющего их собственность). Следовательно, субъектами права государственной собственности выступают именно соответствующие государственные (публично-правовые) образования в целом, т. е. Российская Федерация и входящие в ее состав республики, края, области и т. д., но не их органы власти или управления (п. 3 ст. 214 ГК). Последние выступают в имущественном обороте от имени соответствующего государственного образования и в соответствии со своей компетенцией осуществляют те или иные правомочия публичного собственника (ст. 125 ГК).

Муниципальная собственность относится к публичной, а не частной собственности, поскольку ее субъекты являются публично-правовыми образованиями. Муниципальная собственность не является разновидностью государственной собственности, а представляет собой самостоятельный вид публичной собственности. Ведь муниципальные образования не являются государственными образованиями (из чего исходил и ранее действовавший российский Закон о собственности). Однако в качестве участников имущественных отношений муниципальные образования приобретают особый, публично-правовой статус. Поэтому их положение как собственников строится по модели государственной собственности.

Субъектами права муниципальной собственности в п. 1 ст. 215 ГК объявлены городские и сельские поселения и другие муниципальные образования в целом. От имени соответствующего муниципального образования – собственника его правомочия в соответствии со своей компетенцией могут осуществлять те или иные его органы (ст. 125, п. 2 ст. 215 ГК), что не делает их собственниками соответствующего имущества.

Так, при отчуждении определенного государственного или муниципального имущества в частную собственность в порядке приватизации от имени отчуждателя-собственника в соответствии с законодательством о приватизации государственных и муниципальных предприятий выступают соответствующие комитеты и фонды по управлению имуществом. Владельцами принадлежащих государству акций или долей участия приватизированных предприятий выступают соответствующие фонды государственного имущества. А при продаже с аукционов конфискованных в пользу государства предметов контрабанды от имени отчуждателя выступают соответствующие таможенные органы. Приобретение или реализация находящихся в государственной собственности памятников истории и культуры производится через органы охраны этих памятников, в роли которых выступает Министерство культуры и его органы.

Основное изменение в сфере права государственной собственности заключается в прекращении существования единого фонда государственной собственности. Теперь имеется федеральная государственная собственность, государственная собственность субъектов федерации и муниципальная собственность. В последних двух случаях существует множественность субъектов, а, следовательно, множественность собственников. Этот процесс имеет политические основания, он закреплен Конституцией и нашел выражение и развитие в Гражданском кодексе, имея весьма значительные юридические последствия. Попутно можно заметить, что право государственной собственности как особый вид права собственности могло существовать только при единстве фонда государственной собственности. При отсутствии единого собственника, множественности носителей права государственной собственности, к которым примыкают еще и однотипные муниципальные собственники, объективная основа для конструирования государственной собственности как особого вида отпала.

Итак, государство непосредственно осуществляет функции собственника в отношении имущества, входящего в состав государственной казны. При этом закон устанавливает единые принципы для государственной казны Российской Федерации и субъектов федерации (ст.214 ГК) и казны муниципальных образований (ст.215 ГК).

Прежде всего, государственная собственность наиболее адекватна для использования неделимых, уникальных или всеобщих ресурсов, принадлежащих действительно народу. Примером могут служить невоспроизводимые природные ресурсы, в частности, земля и ее недра; те или иные объекты, использование которых связано с большим риском для всего населения. К последним объектам относится значительная часть энергетики, транспорта, вообще экономической инфраструктуры и той части экономической системы, которая работает на население непосредственно и создает творческий потенциал нации. Понятно, что нет необходимости передавать, например, в коллективную собственность АЭС, со средствами производства огромной стоимости. В этом случае, разумеется, сохраняется безусловная прерогатива государственной собственности.

Сюда также должны быть отнесены материальные ресурсы науки, особенно фундаментальной. Определенная часть совхозов, доказавшая свою жизнеспособность, также может быть сохранена.

Доля государственной собственности должна сократиться до 50 и даже 30% основных производственных фондов.

Еще долгое время государственному сектору будут принадлежать значительные позиции в народном хозяйстве России, и этот сектор требует адекватной ему системы управления. По-видимому, все госпредприятия могут быть разделены на две категории: одна - под прямым управлением государства, вторая - на полном коммерческом расчете.

Проблема разграничения публичной собственности может быть разрешена в будущем двумя способами:

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

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

# Глоссарий

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| №п/п | Новое понятие | Содержание |
| 1 | Гражданский кодекс | -сборник юридических норм, регулирующих частноправовые отношения граждан. |
| 2 | Гражданское право | -отрасль права, объединяющая правовые, регулирующие имущественные, а также связанные и несвязанные с ним личные не имущественные отношения, которые основаны на независимости имущественной самостоятельности и юридическом равенстве сторон в целях создания наиболее благоприятных условий для удовлетворения частных потребностей, а также норм развития экономических отношений. |
| 3 | Кодекс | -систематизированный свод законов.  |
| 4 | Объект собственности | -пассивная сторона отношений собственности в виде предметов природы, имущества, вещества, информации, духовных и интеллектуальных ценностей. |
| 5 | Право собственности | -система правовых норм, закрепляющих отношения собственности на средства производства и предметы потребления. |
| 6 | Правомочие пользования | -юридически обеспеченная возможность извлечения из вещи полезных свойств в процессе ее личного или производительного потребления. |
| 7 | Правомочие распоряжения | -юридически обеспеченная возможность определить судьбу вещи путем совершения юридических актов в отношении этой вещи. |
| 8 | Публичное право | совокупность отраслей права, которые регулируют отношения, обеспечивающие общий, совокупный (публичный) интерес, в отличие от отраслей права, направленных на защиту частного интереса (частного права). |
| 9 | Публичная собственность | -понятие, объединяющее государственную. и муниципальную собственность либо разные режимы государственной собственности и. |
| 10 | Собственность  | -отношение между человеком и группой или сообществом субъектов с одной стороны, и любой субстанцией материального мира (объектом), с другой стороны, заключающееся в постоянном или временном, частичном или полном отчуждении, отсоединении, присвоении объекта собственности |
| 11 | Субъект собственности | -активная сторона отношений собственности, имеющая возможность и право обладания объектом собственности. |

# Список использованных источников

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ) (части первая, вторая, третья и четвертая). // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] /Компания «Консультант Плюс». 2010.
2. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями). // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] /Компания «Консультант Плюс». 2010.

Ахмедуев, А. Противоречия в законах о собственности, предприятиях и предпринимательской деятельности [Текст]/ А. Ахмедуев // Вопросы экономики. - № 1. - 2004. С.152

Всероссийская научно-практическая конференция «Экономические реформы и управление собственностью» [Текст]. - М.: Нива России, 2006. - ISBN 978—5-699—37105—1

Гутман, Г.В. Приватизация в социально-экономической структуре общества [Текст]/ Г.В. Гутман. - Владимир, ВГПУ, 2004. – 164с. – ISBN 5-282-02273-7.

Гутман, Г.В. Собственность (сущность, формы, социальные последствия) [Текст]/Г.В. Гутман, Ю. Лапыгин. - Владимир, ВГПУ 2005. – 236с. - ISBN 5-8018-0147-2.

1. Лексин В. Государственная собственность в динамике рыночных перемен [Текст]/ В. Лексин и др. - М.: РЭЖ № 10, 2003. – 397с. - ISBN 5-8018-0147-2.
2. Ливщиц, А.Я. Введение в рыночную экономику [Текст]/ А.Я. Лившиц. - М.: Высшая школа, 2004. – 331с. – ISBN 5-16-002419-0.
3. Российская экономика в 2008 году: Тенденции и перспективы [Текст]. - М.: ИЭПП, 2008. – 578 с. – ISBN: 5160022856.
4. Сафаралиев, Г.К. К вопросу об управлении государственной собственностью [Текст]/Г.К. Сафаралиев. // Журнал "Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование" - №4 (9) - 2001. С-34

# Список сокращений

ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации

п. - пункт

ст. - статья

т.д. – так далее

1. Гутман Г., Лапыгин Ю. Собственность (сущность, формы, социальные последствия). Владимир, ВГПУ 2005. – С. 64. [↑](#footnote-ref-1)
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ) (части первая, вторая, третья и четвертая). // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] /Компания «Консультант Плюс». 2010. [↑](#footnote-ref-2)
3. Там же [↑](#footnote-ref-3)
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ) (части первая, вторая, третья и четвертая). // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] /Компания «Консультант Плюс». 2010. [↑](#footnote-ref-4)
5. Лексин В. и др. Государственная собственность в динамике рыночных перемен. - М.: РЭЖ № 10, 2003. - С. 85. [↑](#footnote-ref-5)
6. Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ) (части первая, вторая, третья и четвертая). // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] /Компания «Консультант Плюс». 2010. [↑](#footnote-ref-6)
7. Ливщиц А. Я. Введение в рыночную экономику. - М.: Высшая школа, 2004. - С. 275 [↑](#footnote-ref-7)
8. Ахмедуев А. Противоречия в законах о собственности, предприятиях и предпринимательской деятельности. //Вопросы экономики. - № 1. - 2004. – С.152. [↑](#footnote-ref-8)
9. Российская экономика в 2008 году: Тенденции и перспективы. - М.: ИЭПП, 2008. - C. 372. [↑](#footnote-ref-9)
10. Сафаралиев Г.К.,К вопросу об управлении государственной собственностью // Журнал "Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование". - №4 (9). – 2001. - С-34. [↑](#footnote-ref-10)
11. Гутман Г. В. Приватизация в социально-экономической структуре общества. – Владимир: ВГПУ, 2004. – С.54. [↑](#footnote-ref-11)
12. Всероссийская научно-практическая конференция «Экономические реформы и управление собственностью». - М.: Нива России, 2006. [↑](#footnote-ref-12)