

УДК 338.22



**НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ
СРЕДСТВА
И ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ
МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ
ИМУЩЕСТВЕННЫХ
ОТНОШЕНИЙ**

**NORMATIVE AND LEGAL
MEANS AND
ORGANIZATIONAL
MECHANISM
OF REALIZATION
OF STATE POLICY IN THE
SPHERE OF PROPERTY
RELATIONS**

**Плиева Анжела
Магомет-Башировна**

Соискатель ученой степени кандидата
политических наук,
Южно-Российский институт – филиал
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте
Российской Федерации,
г. Ростов-на-Дону,
e-mail: angela-06@mail.ru

Anzhela M. Plieva

Applicant for a degree
of Candidate of Political Sciences,
South-Russian Institute-branch
of Russian Academy of national economy
and public administration
under the President
of the Russian Federation,
Rostov-on-Don,
e-mail: angela-06@mail.ru

Процессы, связанные с реализацией государственной политики, имеют своим содержанием претворение в жизнь конкретных мер достижения поставленных целей при главенствующей роли исполнительной власти, в связи с чем в статье выявлены основные компоненты политико-государственных механизмов реализации государственной политики в области имущественных отношений, а также политико-правовые проблемы, которые препятствуют полноценному функционированию и действенности механизмов управления государственным имуществом в условиях современной политической и социально-экономической трансформации.

The processes associated with the realization of state policy, have as its content the implementation of specific measures to achieve the goals, with the primacy of Executive power. Therefore, the article reveals the main components of political and state mechanisms of realization of state policy in the field of property relations, and political and legal problems which impede full functioning and effectiveness of the mechanisms of state property management in terms of modern political and socio-economic transformation.

Ключевые слова: имущественные отношения, собственность, приватизация, государственная политика, государственная власть. **Keywords:** property relations, property, privatization, state policy, state power.

Механизмы реализации государственной политики в сфере имущественных отношений нацелены на эффективность выполнения конкретных задач государственного управления.

В аспекте правовых и организационных вопросов эффективного и рационального управления в новых политических и социально-экономических условиях составляющей государственной политики применительно к сфере имущественных отношений становится управление (или участие в управлении) государственной собственностью в русле системы управления имуществом, принадлежащем на правах собственности РФ.

Сущность политико-государственных механизмов обусловлена тем, что их функционирование протекает в определенном политико-властном контексте. Политолог А.В. Рыбаков недаром исходит из того, что в динамике российских социально-политических событий последнего десятилетия обнаруживается немало политических процессов, которые слабо укладываются в устоявшиеся научные подходы и обладают значительным своеобразием, прежде всего связанным с крайней непредсказуемостью [1].

Политический философ В.Г. Ледяев обращает внимание на то, что власть обусловлена определенным набором ресурсов, позволяющих субъекту реализовать свою волю. К «возможностям» относятся совокупность знаний, умений, компетенций, силы и т.д., а в отношении коллективных акторов – качества внутренней организации, мораль, доступность знания, умения, способы коммуникации, качество лидерства.

С другой стороны, ресурсы акторов (как индивидуальные, так и коллективные) включают те ресурсы власти, которые связаны не с внутренними качествами актора, а с его отношениями с другими людьми, коллективами и материальными предметами (легитимный авторитет, доступ к средствам массовой коммуникации, контроль над инструментами принуждения) [2, с. 218–219].

Государство, будучи субъектом политической власти, выступает в роли создателя политико-государственных механизмов в процессах реагирования на совокупность изменений в социально-политической, экономической и иных сферах общественной жизнедеятельности.

В механизмах реализации представляется возможным выделить следующие основные компоненты:

а) нормативно-правовые средства механизмов реализации государственной политики как совокупность нормативно-правовых актов, регулирующих развитие имущественных отношений. Основу нормативно-правового компонента составляют положения Конституции РФ, которые выступают в качестве практико-организационных основ формирования и реализации политики;

б) организационный потенциал механизмов реализации государственной политики, включающий субъекты политики в процессе их функционирования и уполномоченные государственные органы исполнительной власти.

Нормативно-правовые средства реализации государственной политики в области имущественных отношений связаны с законодательным обеспечением процесса приватизации и управления государственной собственностью. Законодательство РФ о приватизации и включает:

– Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества»;

– принимаемые в соответствии с ним другие федеральные законы;

– иные нормативные правовые акты.

Законодательство субъектов РФ о приватизации состоит:

– из законов субъектов РФ о приватизации государственного имущества, принятых в соответствии с Федеральным законом № 178-ФЗ;

– принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов субъектов РФ.

Политический субъект, выступающий в качестве творца правовых норм, отражает официальные идеи и взгляды, относящиеся к реализации государственной политики в области имущественных отношений, устанавливает порядок организации, полномочия и функции сил и средств, составляющих систему осуществления данной политики в центре и на местах.

В силу этого проблема управления государственным имуществом в конституционно-правовом аспекте рассматривается в координатах основных компонентов, связанных с конституционными целями и основополагающими принципами управления государственной собственностью; через взаимосвязь управления государственным имуществом с конституционными предметами ведения Российской Федерации, а также в пространстве компетенций федеральных государственных органов; в контексте публично-правовых основ проводимой в РФ имущественной политики; с учетом правовых гарантий и юридических

ограничений управления государственным имуществом, основанным на совокупности конституционно значимых ценностей [3].

Правовое регулирование реализации государственной политики в области имущественных отношений обусловлено тем, что имущественные отношения рассматриваются современным законодательством как неотъемлемая часть прав и свобод человека.

Государство гарантирует и защищает имущественные права человека. Так, в ст. 35 Конституции РФ указаны основные положения и гарантии, касающиеся собственности.

В Ростовской области, согласно Закону «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью», правовая основа управления государственной собственностью области связана с Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральным законом «О приватизации государственного и муниципального имущества», договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти области, соглашениями между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти Ростовской области о передаче осуществления части полномочий, Уставом Ростовской области, иными нормативными правовыми актами Ростовской области [4].

Российские правоведаы обращают внимание на то, что институт публичной собственности в Российской Федерации еще не получил должного теоретического осмысления, в силу чего законодотворчество и правоприменение отличаются противоречивостью и зачастую бессистемностью.

Реализуя государственную политику, органы государственной власти занимаются выработкой соответствующих программ, мобилизацией необходимых ресурсов, организацией и координацией деятельности участников.

В настоящее время реализация возложена на Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом согласно Постановлениям Правительства от 8 апреля 2004 г. № 200 «Вопросы Федерального агентства по управлению федеральным имуществом», от 27 ноября 2004 г. № 691 «О Федеральном агентстве по управлению федеральным имуществом», а также во исполнение президентского указа от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных

органов исполнительной власти», согласно которому упразднилось Министерство имущественных отношений Российской Федерации.

Рассматривая формирование государственного имущества, выделяют такие специфические способы возникновения государственного имущества, как государственные закупки (подряды, поставки для государственных нужд), передача публичной собственности по различным уровням, национализация, реквизиция, конфискация, выкуп для государственных нужд, обращение в доход государства, наследование выморочного имущества.

Основные положения в деле управления государственным имуществом и приватизации заложены в Концепции управления государственным имуществом и приватизации в РФ (одобрена Постановлением Правительства РФ от 9 сентября 1999 г. № 1024). Они в том числе определяют региональные аспекты управления и приватизации собственности, учитывая местные условия и специфику развития субъектов РФ [5].

В Ростовской области полномочия органов государственной власти определены в областном законе о порядке управления и распоряжения государственной собственностью Ростовской области.

Полномочия областного Законодательного собрания в соответствии с Уставом Ростовской области связаны:

- с установлением порядка управления и распоряжения государственной собственностью, в том числе долями (паями, акциями) в капиталах хозяйственных обществ, товариществ и организаций иных организационно-правовых форм;
- утверждением прогнозного плана (программы) приватизации;
- осуществлением контроля за распоряжением (отчуждением) имущества, относящегося к государственной собственности области;
- осуществлением контроля за исполнением принятых актов в сфере имущественных отношений;
- предоставлением льгот по пользованию имуществом Ростовской области отдельным категориям пользователей.

Полномочия областного правительства в сфере управления и распоряжения государственной собственностью связаны с правовым регулированием в сфере управления государственным имуществом Ростовской области, распоряжением объектами собственности и реализацией иных полномочий в соответствии с законодательством [6].

По большому счету организационный потенциал реализации государственной политики в области имущественных отношений и управ-

ления государственной собственностью связан с тем, что ресурсы находятся в руках управленческого аппарата – бюрократии.

Современная оценка, связанная с политико-организационными механизмами регулирования имущественных отношений, которые сложились в современной России, нередко сводится к их низкой эффективности, обусловленной прежде всего своеобразием российской политической реальности.

Ряд политологов обращают внимание на существенные особенности, связанные с процессами разграничения государственной собственности в Российской Федерации.

В России формирующая федерация наделяла субъекты имуществом из бывшего единого фонда, и процесс этот получил наименование разграничения государственной собственности.

В свою очередь, целью разграничения полномочий должно было стать обеспечение наибольшей действенности в области управления государственной собственностью. Однако разграничение полномочий по уровням публичной власти носило неоднозначный характер в силу различающихся позиций субъектов Российской Федерации в отношении раздела государственной собственности. Сказывались также и недостаточно отработанная нормативно-правовая база, отсутствие единого системного подхода [7].

Приватизация в современных условиях выступает как форма управления государственной собственностью.

Роль государства в проведении приватизационной политики проявляется, прежде всего, в выработке политики преобразования собственности, которая представляет собой весьма сложный и многоаспектный процесс, так как затрагивает не только экономические, но и социальные и политические интересы широких слоев населения.

Согласно авторам одного из аналитических докладов, на период до 2020 г. формирование государственной политики в сфере управления госимуществом и приватизации должно базироваться на общей «презумпции полезности» приватизации, когда компании с государственным участием, унитарные предприятия, государственные корпорации и компании могут выступить в качестве объекта приватизации и сопровождаться прозрачностью процесса управления государственной собственностью, открытостью к различным формам общественного контроля и оценки [4].

Государство в РФ выступает в роли крупного собственника. Задачи, связанные с управлением в сфере государственного имущества, обусловлены удовлетворением общественных потребностей, выполне-

нием внутренних и внешних обязательств исполнительной власти и мобилизацией доходов в бюджет.

В соответствии с п. 1 ст. 114 Конституции Российской Федерации функции управления государственной собственностью закреплены за высшим органом исполнительной власти страны – правительством. Способ закрепления компетенции отличается функциональным характером, в силу чего компетенция правительства в данной области управления отличается универсальным, общим характером, предполагая реализацию широкого спектра полномочий собственника в отношении любого государственного имущества [8].

В регионах также сложилась соответствующая организационно-управленческая структура.

Так, в Ростовской области функционирует территориальное управление Росимущества по Ростовской области. К его задачам и функциям относятся осуществление полномочий собственника в отношении имущества федеральных государственных унитарных предприятий, федеральных государственных учреждений, зарегистрированных на территории области, иного федерального имущества; осуществление юридических действий по защите имущественных и иных прав и законных интересов Российской Федерации при управлении федеральным имуществом и его приватизации; контроль в сфере управления, распоряжения, использования по назначению земельных участков, находящихся в федеральной собственности; организация реализации имущества, которое было арестовано во исполнение судебных решений или актов органов, которым предоставлено право принятия решений об обращении взыскания на имущество, а также реализацию конфискованного, движимого бесхозяйного, изъятого и иного имущества, обращенного в собственность государства [9].

Но с течением времени все больше нарастет несоответствие существующей политико-правовой основы требованиям времени. Политико-правовые проблемы препятствуют полноценному функционированию и действенности механизмов управления государственным имуществом в условиях современной политической и социально-экономической трансформации. Сложившаяся система, связанная с управлением и распоряжением государственным имуществом, все больше нуждается в совершенствовании.

Таким образом, в аспекте правовых и организационных вопросов эффективного и рационального управления в новых политических и социально-экономических условиях частью государственной политики применительно к сфере имущественных отношений становится управ-

ление (или участие в управлении) государственной собственностью в русле системы управления имуществом, принадлежащим на правах собственности РФ.

В механизмах реализации выделяются следующие основные компоненты: нормативно-правовые средства механизмов реализации государственной политики как совокупность нормативно-правовых актов, регулирующих развитие имущественных отношений. Основу нормативно-правового компонента составляют положения Конституции РФ, которые выступают в качестве практико-организационных основ формирования и реализации политики; организационный потенциал механизмов реализации государственной политики, включающий субъекты политики в процессе их функционирования и уполномоченные государственные органы исполнительной власти.

Нормативно-правовые средства реализации государственной политики в области имущественных отношений связаны с законодательным обеспечением процесса приватизации и управления государственной собственностью. Политический субъект, выступающий в качестве творца правовых норм, отражает официальные идеи и взгляды, относящиеся к реализации государственной политики в области имущественных отношений, устанавливает порядок организации, полномочия и функции сил и средств, составляющих систему осуществления данной политики в центре и на местах.

Роль государства в проведении приватизационной политики проявляется, прежде всего, в выработке политики и реализации практик преобразования собственности. Но с течением времени все больше нарастет несоответствие существующей политико-правовой основы требованиям времени. Политико-правовые проблемы препятствуют полноценному функционированию и действенности механизмов управления государственным имуществом в условиях современной политической и социально-экономической трансформации. Сложившаяся система, связанная с управлением и распоряжением государственным имуществом, все больше нуждается в совершенствовании.

Литература

1. Рыбаков А.В. Политика в институциональном измерении: теоретико-методологический аспект: автореф. дис. ... д-ра полит. наук. М., 2003.
2. Ледяев В.Г. Власть: концептуальный анализ. М., 2001. С. 218–219.

References

1. Rybakov A.V. Politika v institucionalnom izmerenii: teoretiko-metodologicheskii aspekt: avtoref. dis. ... d-ra polit. nauk. M., 2003.
2. Ledyayev V.G. Vlast: konceptualnyy analiz. M., 2001. P. 218–219.

3. *Пахомов С.А.* Конституционно-правовой режим федеральной государственной собственности в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

4. Стратегия-2020: Новая модель роста – новая социальная политика [Электронный ресурс]. URL: 2020strategy.ru/2011/12/02/ (дата обращения: 12.06.2014).

5. *Спектор А.А.* Понятие и особенности юридического механизма распоряжения государственной и муниципальной собственностью // Административное и муниципальное право. 2009. № 3.

6. Областной закон о порядке управления и распоряжения государственной собственностью Ростовской области от 15.01.2001 г. № 125-ЗС (в ред. областных законов РО от 04.03.2003 № 306-ЗС, от 17.07.2003 № 14-ЗС, от 01.08.2007 № 742-ЗС, от 29.12.2008 № 186-ЗС, от 24.12.2009 № 357-ЗС, от 22.11.2010 № 511-ЗС, от 03.03.2011 № 574-ЗС, от 27.06.2012 № 888-ЗС).

7. *Владимирова А.Ф.* Взаимодействие федеральной и региональной политики в сфере регулирования государственной собственности в условиях перехода к рыночным отношениям в России : автореф. дис. ... канд. полит. наук. Казань, 2005.

8. *Пермяков В.А.* Система управления государственным имуществом в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.

9. Росимущество. Территориальное управление Росимущества в Ростовской области [Электронный ресурс]. URL: <http://tu61.rosim.ru> (дата обращения: 12.07.2016).

3. *Pakhomov S.A.* Konstitucionno-pravovoy rezhim federalnoy gosudarstvennoy sobstvennosti v Rossiyskoy Federacii : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2008.

4. Strategiya-2020: Novaya model rosta – novaya socialnaya politika [Elektronnyi resurs]. URL: <http://2020strategy.ru/2011/12/02/> (data obrashcheniya: 12.06.2014).

5. *Spektor A.A.* Ponyatie i osobennosti yuridicheskogo mekhanizma rasporyazheniya gosudarstvennoy i municipalnoy sobstvennostyu // Administrativnoe i municipalnoe pravo. 2009. № 3.

6. Oblastnoy zakon o poryadke upravleniya i rasporyazheniya gosudarstvennoy sobstvennostyu Rostovskoy oblasti ot 15.01.2001 g. № 125-ZS (v red. Oblastnyh zakonov RO ot 04.03.2003 № 306-ZS, ot 17.07.2003 № 14-ZS, ot 01.08.2007 № 742-ZS, ot 29.12.2008 № 186-ZS, ot 24.12.2009 № 357-ZS, ot 22.11.2010 № 511-ZS, ot 03.03.2011 № 574-ZS, ot 27.06.2012 № 888-ZS).

7. *Vladimirova A.F.* Vzaimodeystvie federalnoy i regionalnoy politiki v sfere regulirovaniya gosudarstvennoy sobstvennosti v usloviyakh perekhoda k rynochnym otnosheniyam v Rossii : avtoref. dis. ... kand. polit. nauk. Kazan, 2005.

8. *Permyakov V.A.* Sistema upravleniya gosudarstvennym imushhestvom v Rossiyskoy Federacii : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2012.

9. Rosimushhestvo. Territorialnoe upravlenie Rosimushhestva v Rostovskoy oblasti [Elektronnyi resurs]. URL: <http://tu61.rosim.ru> (data obrashcheniya: 12.07.2016).