Введение.

В условиях мирового экономического кризиса возрастает актуальность не только эко­номного использования государственных ресурсов, но и оптимизации деятельности госу­дарства по их наращиванию, в том числе для достижения стратегической цели - обеспече­ние безусловного перехода от ресурсной экономики к инновационной экономике.

В экономической теории государственные ресурсы (государственное имущество), включенные в казну, составляют средства соответствующего бюджета и иное имущест­во (активы казны), принадлежащее Российской Федерации, субъекту Россий­ской Федерации или муниципальному образованию на праве собственности, не закреп­ленное за государственными предприятиями и учреждениями.

Имущество казны России, составляющее основу национального богатства, является одним из базовых ресурсов государственного регулирования экономики и, в основном, обеспечивает стратегический баланс между потребностями государства (в том числе для обеспечения безопасности, суверенитета) и возможностями по пополнению (фор­мированию) таких активов.

Следует отметить, что сам термин «казна» применяется в двух значениях. С одной стороны казна рассматривается как хранилище имущества, и данная трактовка казны при­водится в большинстве действующих законодательных и нормативных актов. Второе зна­чение института казны - система управления федеральной собственностью, не переданной в пользование третьим лицам, основное назначение которой - перераспределение государ­ственных активов. В такой системе происходит формирование (аккумулирование) активов, поступающих из различных источников, для дальнейшего их использования в интересах государства. При этом формирование казны осуществляется, в основном, органами госу­дарственной власти различных уровней, на которые возложены функции приобретения, инвентаризации, учета, оценки, хранения, контроля, передачи в хозяйственное пользова­ние и оперативное управление, приватизации, ликвидации соответствующих видов акти­вов. Исходя из средне- и долгосрочных программ развития государства, указанные функ­ции реализуются в форме самостоятельных процедур (операций), которые, в свою очередь, группируются по видам активов и направлениям дальнейшего использования. При форми­ровании активов казны можно выделить следующие процедуры: оценка текущего состоя­ния казны и прогноза ее изменения, выработка политики по формированию казны, норма­тивно-правовое обеспечение формирования казны, информационное обеспечение и веде­ние баз данных по активам. В составе перечисленных процедур, а также в качестве само­стоятельных единиц при формировании казны используются отдельные операции, такие как операции учета, оценки, инвентаризации, хранения и т. п.

1. Теоретические аспекты государственной казны России.

1.1. Понятие, сущность, цели и задачи государственной казны.

# В гражданском кодексе РФ дается следующее определение государственной казны – «Средства соответствующего бюджета и иное государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями, составляют государственную казну Российской Федерации, казну республики в составе Российской Федерации, казну края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа»[[1]](#footnote-1).

В казну поступают налоги, пошлины и другие государственные [доходы](http://dic.academic.ru/dic.nsf/fin_enc/NT00003396), а также иное имущество, приобретенное РФ, республикой в составе РФ, автономной областью, автономным округом, краем, областью в соответствии с законом.

Сущность государственной казны наиболее полно проявляется в ее функциях:

1. Воспроизводственная функция*.* Проявляется в том, что посредством

расходов из государственной казны обеспечивается финансирование различных мероприятий, отраслей экономики публично-правового образования, образуют­ся доходы отдельных категорий граждан. Государственное казенное имущество в целом позволяет вступать публичному субъекту в экономические отношения, инициировать и создавать благоприятные условия для функционирования как государственного, так и негосударственного сектора экономики.

2. Социальная функция.Осуществляется в связи с финансированием соци­ально-культурных мероприятий. Кроме того, распоряжение объектами государ­ственной казны производит опосредованный социальный эффект, заключаю­щийся в сохранении и создании новых рабочих мест.

3. Функция капитализации.Реализуется при поступлении в государствен­ную казну ценных бумаг, а также посредством внесения вкладов в уставные ка­питалы хозяйственных обществ.

4. Инвестиционная функция.Выражается в том, что государственная казна может выступать инструментом проведения инвестиционной политики пуб­лично-правового образования (обеспечительная мера).

5. Организационная функция.Проявляется в обеспечении деятельности ор­ганов государственной власти публичного субъекта, государственных унитар­ных предприятий и учреждений.

6. Гарантийная функция.Выражается в обеспечении государственным ка­зенным имуществом государственного долга публично-правового образования (кредитных соглашений и договоров; государственных займов, осуществляе­мых путем выпуска ценных бумаг публичного субъекта; договоров и соглаше­ний о получении бюджетных кредитов от бюджетов других уровней бюджет­ной системы Российской Федерации и т.д.).

7. Правовая функция.Обусловливает возможность непосредственного уча­стия публично-правовых образований в гражданских правоотношениях.

Социально-экономическая сущность института имущества казны проявляется в задачах управления, в реализации которых она должна участвовать:

* рост социально-экономического уровня жизни населения;
* пополнение бюджетов соответствующих уровней;

- развитие конкуренции и поддержки предпринимательства;

- учет и нахождение хозяина бывшего «ничейным» или низкоэффективного го­сударственного имущества;

- вывод общественных ресурсов из теневой экономики.

Институт имущественной казны как элемент хозяйственной структуры государства

должен базироваться на социально-экономической политике государства. Усиление его значимости будет способствовать стабилизации и росту экономики, активному участию в поддержании баланса между рыночной эффективностью и социальным блоком задач. Для придания имуществу казны социально-экономической сущности реального ре­сурса необходимо:

* четкое разграничение и юридическое закрепление прав собственности за субъек­тами общества, в том числе общественно-правовыми образованиями;
* учет потенциального имущества, который должен производиться на основе со­циально-экономической экспертизы, определяющей реальную ценность и перспек­тиву включения его в экономический оборот или постановки на баланс органов со­циального блока. Необходим ступенчатый (поэтапный) метод учета и освоения по­тенциального имущества.

Кроме того, формирование казны как инструмента, позволяющего решать социаль­но-экономические задачи, предусматривает вложение средств для придания объектам имущества товарного вида в целях передачи правомочий собственности на имущество казны, как субъектам государственных предприятий, учреждений, так и частным орга­низациям социального блока.

При этом основными задачами в отношении государственной собственности являются:

* поэтапное сокращение избыточной части государственного сектора, которая не обеспечивает выполнения функций государства;
* переход к новой модели управления государственной собственностью, основан­ной на принципах строгого соответствия состава государственного имущества необхо­димым функциям государства;
* качественное повышение эффективности управления федеральной собственно­стью с целью существенного увеличения доходов от использования имущества, утра­тившего значение для обеспечения выполнения государственных функций и временно находящегося в федеральной собственности.

1.2. Структура государственной казны России.

В настоящее время в Российской Федерации отсутствуют точные сведения о коли­честве объектов, относящихся в соответствии с действующим законодательством к каз­не, а также их реальных объемах. Одной из причин является то, что в декабре 2004 года из Бюджетного кодекса Российской Федерации исключена одна из норм статьи 276. Указанной нормой предписывалось предоставлять в Государственную Думу Федераль­ного Собрания Российской Федерации одновременно с отчетом об исполнении феде­рального бюджета реестр федеральной государственной собственности на первый и по­следний день отчетного финансового года, что привело к потере важнейшего информа­ционного источника о состоянии имущества казны на федеральном уровне. «Детальная информация о структуре казны представлена в отчете Счетной палаты Российской Фе­дерации «Реализация прав и полномочий Российской Федерации в отношении феде­рального имущества (за исключением средств федерального бюджета), составляющего казну Российской Федерации», утвержденном протоколом Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 26 октября 2007 года № 46К (564)»[[2]](#footnote-2).

К объектам имущества казны Российской Федерацией в соответствии с Граж­данским кодексом Российской Федерации и Бюджетным кодексом Российской Федера­ции, кроме средств федерального бюджета, Пенсионного фонда, Государственного ре­зерва, Алмазного фонда, Фонда социального страхования, других государственных ва­лютных и внебюджетных фондов Российской Федерации, уставного капитала и иного имущества Банка России, включая золотовалютные резервы, относится движимое и не­движимое имущество.

В соответствии со статьей 130 Гражданского кодекса Российской Федерации к недвижимому имуществу относятся земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства. К недвижимому имуществу также отнесены подлежащие государст­венной регистрации воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания, косми­ческие объекты.

Вещи, не относящиеся к недвижимости, включая деньги и ценные бумаги, призна­ются движимым имуществом.

Таким образом, к объектам имущества казны Российской Федерации в соответст­вии с законодательством можно отнести:

а) земельные участки, находящиеся в федеральной собственности;

б) участки леса, недр, водные объекты и другие природные ресурсы, находящиеся в федеральной собственности;

в) недвижимое имущество, в том числе:

- здания, строения, сооружения, находящиеся в федеральной собственности и не за­крепленные за федеральными предприятиями и учреждениями;

- объекты инженерного и коммунального назначения;

- бесхозное имущество (на период установления собственника);

- имущество и имущественные комплексы ликвидированных унитарных предпри­ятий и учреждений;

г) движимое имущество, в том числе акции (доли, вклады) хозяйственных обществ и товариществ, находящееся в федеральной собственности;

д) имущественные права, в том числе права на объекты интеллектуальной собствен­ности, полученные за счет средств федерального бюджета;

и) иное, находящееся в федеральной собственности недвижимое и движимое имуще­ство, в том числе переданное в пользование, аренду, залог и по иным основаниям, вы­морочное имущество.

При этом на законодательном уровне перечень, устанавливающий исчерпывающий состав имущества, составляющего государственную казну Российской Федерации, и подлежащего государственному учету, ведению и распоряжению, не определен.

В отсутствие нормативных актов, устанавливающих перечень имущества казны, документами Росимущества[[3]](#footnote-3) имущество, составляющее казну, определено как недвижимое имущество (без земельных участков), не закрепленное за государст­венными предприятиями и учреждениями, в состав которого входит имущество, ра­нее запрещенное к приватизации и выведенное из имущественных комплексов при­ватизированных предприятий, включающее в себя объекты нежилого назначения, изъятые из гражданского оборота (ограниченные в обороте), и объекты жилого фон­да, подлежащие передаче муниципальным образованиям. Также в состав имущества казны входят: здания различного назначения, помещения (жилые и нежилые), со­оружения, в том числе: взлетно-посадочные полосы, дороги, причальные стенки, инженерно-технические коммуникации, объекты незавершенного строительства, выморочное имущество.

При этом в Росимуществе отсутствует единое мнение по этому вопросу. Так, в письме Росимущества от 15 июня 2005 года в адрес собственных территориальных управлений приведен исчерпывающий перечень «объектов учета реестра, составляю­щих государственную казну Российской Федерации, это: а) земельные участки, нахо­дящиеся в федеральной собственности; б) участки леса, недр, водные объекты и другие природные объекты, находящиеся в федеральной собственности; в) находящиеся в фе­деральной собственности акции (доли, вклады) хозяйственных товариществ, а также имеющееся у них имущество, не вошедшее в уставный капитал; г) иное находящееся в федеральной собственности недвижимое и движимое имущество, в том числе пере­данное в пользование, аренду, залог и по иным основаниям».

1.3. Правовые основы функционирования государственной казны России.

Федеральным законом от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ «О государственном про­гнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федера­ции» определены цели и содержание системы государственных прогнозов, а также об­щий порядок их разработок. В частности, данным Законом определена обязательность наличия показателей функционирования и развития государственного сектора эконо­мики, в том числе оценки эффективности использования федеральной собственности, а также формирование программы повышения эффективности использования феде­ральной собственности, что в полной мере относится и к федеральному имуществу го­сударственной казны Российской Федерации.

Двухуровневая система документов, определяющих показатели развития государ­ственного сектора экономики в соответствии с нормами указанного закона, заключает­ся в следующем. К первому уровню отнесены документы, определяющие стратегию развития (стратегический уровень), ко второму уровню - детализирующие так­тику (тактический уровень).

Анализ действующей нормативно-правовой базы показал, что в России отсутствует система законодательных и нормативных актов, регламентирующая вопросы формирова­ния, учета, распоряжения и управления активами казны; не определено понятие государст­венной казны России, а также субъектов Российской Федерации и муниципальных образо­ваний. На уровне субъектов Российской Федерации законы о казне, как отдельного инсти­тута, действуют в 7 регионах: Алтайском, Краснодарском, Красноярском, Приморском краях, Свердловской, Читинской областях и г. Москве. В нормативных правовых актах ря­да субъектов Российской Федерации (Краснодарского и Красноярского краев) и муници­пальных образований (в основном, Московской области) отражены основные положения Гражданского кодекса Российской Федерации о казне, определяющие казну путем пере­числения объектов, не входящих в муниципальную казну. В указанных нормативных актах в составе имущества казны отсутствует исчерпывающий перечень видов имущества. Ре­альный состав казны можно определить только путем анализа реестра имущества, в кото­ром не всегда есть раздел «имущество казны». Отсутствует классификация ряда активов казны по юридическим и экономическим признакам.

При этом термин «муниципальная имущественная казна» в актах муниципальных органов власти зачастую четко не сформулирован. В то же время при регулировании вопросов, касающихся муниципальной казны, и законодательство, и практика идут по пути разделения средств бюджета и имущества, составляющих муниципальную казну. В большинстве муниципальных нормативных актов не указывается орган, принимаю­щий принципиальное решение о совершении сделки. Указанные проблемы были рас­смотрены в рамках экспертно-аналитического мероприятия «Реализация прав и полно­мочий Российской Федерации в отношении федерального имущества (за исключением средств федерального бюджета), составляющего казну Российской Федерации».

Нормативные правовые акты, определяющие порядок использования и распоряже­ния имуществом казны соответствующего уровня не только не увязаны между собой, но и не корреспондируют с документами федерального и муниципального уровней, в том числе в процедурах учета большинства видов активов. В частности, не обеспечен единый государственный учет месторождений полезных ископаемых, отнесенных к общераспространенным. Сведения о таких месторождениях должны предоставлять на федеральный уровень соответствующие органы субъекта Российской Федерации.

В связи с вышеизложенным процедуры формирования казны на уровне субъектов и муниципальном уровне не рассматривались в рамках настоящего экспертно-аналитического мероприятия.

На федеральном уровне казна рассматривается как хранилище имущества. В част­ности, статьей 214 Гражданского кодекса Российской Федерации установлено, что средства соответствующего бюджета и иное государственное имущество, не закреп­ленное за государственными предприятиями и учреждениями, составляют государст­венную казну Российской Федерации и казну субъектов Российской Фе­дерации.

Действующая нормативно-правовая база, регламентирующая отдельные вопросы государственной казны, насчитывает свыше 30 различных документов, включая: Граж­данский кодекс Российской Федерации; отраслевые кодексы; международные договоры и соглашения; Концепцию управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации, утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 9 сентября 1999 года № 1024; федеральные законы «Об акционерных обществах» от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ, «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ, о федеральном бюджете на соответствующие годы; Федеральную адресную инвестиционную про­грамму; прогнозные планы (программы) приватизации федерального имущества на соответствующие годы, утверждаемые распоряжениями Правительства Российской Федерации, и другие нормативные акты Президента Российской Федерации, Прави­тельства Российской Федерации, Минэкономразвития России и Росимущества.

Институциональными проблемами на федеральном уровне являются отсутствие го­сударственного института казны, отсутствие закона, регламентирующего оборот феде­рального имущества казны, и, соответственно, отсутствие стратегий формирования каз­ны в части большинства видов ее активов.

В Российской Федерации отсутствуют как обоснованная оценка текущего состоя­ния, так и прогноз (на 15-20 лет) потребностей в ресурсах отраслей, регионов и соци­ально-экономической системы в целом. Такая оценка, в частности, формируется на ос­нове использования балансовых методов анализа экономики (межотраслевого, регио­нального, муниципального и других видов балансов), однако исходные данные для ис­пользования указанных методов в Российской Федерации отсутствуют. «Предполагает­ся, что предварительные результаты балансовых методов по оценке состояния эконо­мики России будут получены только в 2011 году»[[4]](#footnote-4).

2. Оценка состояния государственной казны России в современных условиях.

2.1. Источники формирования государственной казны России.

Источниками формирования казны являются: бесхозяйственное имущество, иму­щество, переданное на период оформления и переоформления прав собственности, имущество, переданное безвозмездно юридическими и физическими лицами, объекты собственности, выведенные из состава организаций временно либо в период оформле­ния банкротства, имущество, переданное на время оформления в части разграничения прав собственности, природные ресурсы, земля, шельф, вода. Указанные элементы каз­ны могут использоваться, расходоваться, приватизироваться, передаваться на возмезд­ной или безвозмездной основе в собственность или пользование различным организа­циям, ликвидироваться на основании решений органов исполнительной власти, ответ­ственных за формирование и (или) использование казны.

Наличие таких элементов, обеспечивающих органы управления страны полной, точной, своевременной и надежной информацией о состоянии экономической обста­новки, в том числе о состоянии казны Российской Федерации, снижает риск неопреде­ленности при принятии управленческих решений на всех уровнях системы государст­венного регулирования.

Основная масса объектов, относящихся к имуществу казны, формируется за счет имущества, не вошедшего в состав подлежащих приватизации активов государст­венных предприятий и изымаемого собственником в соответствии с законодательством (государственными программами приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации (госпрограммы № 1 и № 2), указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, Фе­деральным законом от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государствен­ного и муниципального имущества»).

В соответствии с Государственной программой приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации (утверждена Указом Прези­дента Российской Федерации от 24 декабря 1993 года № 2284) в том числе не под­лежали приватизации: недра, лесной фонд, водные ресурсы, воздушное пространство, ресурсы континентального шельфа, территориальных вод и морской экономиче­ской зоны Российской Федерации, частотный и орбитальный ресурс космических систем, в том числе: охраняемые или особым образом используемые природные территории с находящимися на них объектами недвижимости; движимые и недви­жимые объекты исторического и культурного наследия федерального значения (по перечню, утверждаемому Правительством Российской Федерации); водохозяйствен­ные и мелиоративные системы и сооружения; портовые гидротехнические сооруже­ния и объекты, обслуживающие Северный морской путь, атомный, учебный, гидро­графический, ледокольный флот, имущество для проведения спасательных работ и ликвидации разливов нефти в море, объекты и сооружения, входящие в системы управления движением судов; объекты, предприятия и оборудование для захороне­ния твердых и жидких радиоактивных и ядовитых химических отходов; объекты, системы и средства управления воздушным движением аэропортов и авиапредприя­тий, связанных с обеспечением единой системы управления воздушным движением нижнего и верхнего воздушного пространства; аэродромы федерального значения; защищенные объекты органов государственного управления, защитные сооружения гражданской обороны, материальные ценности второй группы и отдельно стоящие специализированные складские помещения для их хранения.

Источниками формирования федеральной казны также является имущество:

* созданное или приобретенное за счет средств федерального бюджета;
* переданное в федеральную собственность с другого публично-правового уровня;
* переданное юридическими или физическими лицами безвозмездно в собствен­ность Российской Федерации;
* конфискованное, арестованное;
* залоговое, бесхозяйное;
* выморочное и иное имущество, обращенное в федеральную собственность в соот­ветствии с законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Кроме того, в соответствии с законодательством имущество может поступать в государственную казну не только общими (общегражданскими), но и специальны­ми способами, не свойственными отношениям частной собственности: с помощью налогов, сборов и пошлин, а также реприватизации, реквизиции, конфискации и на­ционализации.

2.2. Проблемы функционирования государственной казны России.

В настоящее время на федеральном уровне обозначены только генеральные цели и за­дачи управления комплексом государственной собственности. На региональном и муни­ципальном уровнях в большинстве обследованных субъектах существуют нормативные правовые акты, определяющие порядок использования и распоряжения имуществом казны в подавляющем большинстве обследованных субъектах Российской Федерации.

На федеральном уровне нормативные правовые акты, в полной мере определяющие единообразный порядок учета, исполь­зования и распоряжения имуществом казны (за исключением средств федерального бюджета), отсутствуют.

По итогам проведенного анализа отечественного законодательства можно конста­тировать:

* отсутствие и недостаточность нормативно-правовой базы по закреплению прав и реализации полномочий Российской Федерации в отношении федерального имущества казны;
* отсутствие нормативных правовых актов, в полной мере определяющих единооб­разный порядок учета, использования и распоряжения имуществом казны;
* отсутствие нормативных правовых актов, обеспечивающих управление имущест­вом федеральной казны с целью социально-экономического развития государства;
* отсутствие механизмов, обеспечивающих полноту и достоверность учета феде­рального имущества казны;
* отсутствие механизма, обосновывающего распоряжение федеральным имущест­вом казны;
* отсутствие порядка расходования средств на содержание федерального имущества казны.

Также законодательно не определен порядок списания имущества, составляющего государственную казну, в силу его непригодности.

Отсутствует порядок распоряжения выморочным имуществом.

В современных условиях совершенствование системы управления федераль­ным имуществом должно осуществляться в направлениях:

* совершенствования нормативно-правовой базы управления собственностью;
* совершенствования механизмов защиты и сохранения федерального имущества, в том числе развитие системы контроля при управлении федеральным имуществом;
* развития системы учета федерального имущества, анализа и методов управления, повышения обоснованности и качества принятия управленческих решений;

- структурирования федеральной собственности с целью формирования инфра­структуры отраслевого и территориального управления экономикой, а также управле­ния имущественными комплексами в регионах;

- обеспечения обоснованного процесса адресной приватизации федерального иму­щества на основе четких критериев экономической и социальной целесообразности.

При этом современное состояние реестров федерального имущества можно охарак­теризовать как переходный интеграционный этап от начального накопления и система­тизации базовых информационных ресурсов и создания коммуникационной инфра­структуры к целенаправленному построению и промышленному использованию систем Единого реестра собственности Российской Федерации всех типов.

Существенным является влияние быстро меняющегося законодательства всех уровней в области реестрового и учетного дела, электронного документооборота, защи­ты информации и персональных данных. Возрастают требования к точности, актуаль­ности и достоверности информации в электронных базах данных.

Совершенствование системы учета, анализа и методов управления государствен­ным имуществом должно осуществляться в направлении:

* применения экономико-математических методов управления имуществом каз­ны Российской Федерации;
* консолидации разрозненных баз данных на основе создания Единого реестра фе­дерального имущества и включения в них стоимостных и объемных характеристик со­ответствующих объектов.

Управление федеральным имуществом в целом и его отдельными видами  
должно осуществляться в направлении оптимизации структуры имущества на основе перспективного планирования с использованием системы критериев (экономических и социальных), а также с внедрением экономико-математических методов пообъектного и комплексного анализа отдельных сегментов федерального имущества.

Основой функционирования имущества казны Российской Федерации должна являться действующая в настоящее время практика управления, при которой управ­ление объектами имущества федеральной казны осуществляется органами исполни­тельной власти, уполномоченными управлять, использовать и распоряжаться таким имуществом.

При управлении федеральным имуществом должно обеспечиваться:

* рациональное соотношение между реализуемыми и остающимися в федеральной собственности активами на основании системы критериев оценки эффективности управления природными ресурсами, недвижимостью, пакетами акций и государственными предприятиями;
* поддержка оптимального соотношения между нежилыми помещениями, находя­щимися в аренде, оперативном управлении и хозяйственном ведении, направленного на постепенный отказ от использования института хозяйственного ведения;
* эффективное использование природных ресурсов, земельных участков и располо­женных на них объектов недвижимости.

При этом такие задачи должны решаться на основе эффективного и рационального управления соответствующим федеральным имуществом, в частности, в направлении постоянного повышения бюджетных поступлений.

Учет федерального имущества должен производиться в рамках создания едино­го реестра учета государственной собственности, который, в свою очередь, должен со­стоять его локальных реестров.

При этом попытки дальнейшего развития существующей информационной системы наталкиваются на ряд объективных технологических и методологических ограничений, что может привести к неоправданному увеличению ресурсов (как материальных, так и человеческих), необходимых для дальнейшей модернизации существующего про­граммного обеспечения.

Для формирования полноценного реестра необходимо проведение инвентаризации объектов федеральной собственности с последующей государственной регистрацией прав Российской Федерации на объекты имущества казны.

Одной из причин, затрудняющих проведение инвентаризации, является отсутст­вие централизованного и достаточного финансирования работ по инвентаризации федерального имущества.

Совершенствование системы управления федеральным имуществом необходи­мо осуществлять в соответствии с целями и задачами, сформулированными в Програм­ме социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную пер­спективу, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 декабря 2006 года № 38-р, при этом помимо, принципа строгого соответствия соста­ва государственного имущества функциям государства, следует предусмотреть воз­можность использования отдельных видов федерального имущества в социальных и коммерческих целях, определив порядок их использования соответствующими поста­новлениями Правительства Российской Федерации.

Одним из факторов развития малого предпринимательства в России может быть пре­доставление в аренду на льготных условиях малым предприятиям объектов федерально­го нежилого фонда. В целом урегулирование порядка предоставления федеральных объ­ектов недвижимости в пользование коммерческим организациям позволит существенно увеличить поступления финансовых средств в бюджет Российской Федерации.

Мероприятия по оптимизации структуры и формирования имущества казны Рос­сийской Федерации должны быть, в частности, направлены на переход к управле­нию недвижимостью как к единому объекту имущества, который представляет со­бой комплекс технологически или функционально связанного имущества, вклю­чающего земельный участок, здания, сооружения или их части. Существенным вкладом в этом направлении стало принятие в 2007 году Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости».

Общее регулирование гражданских правоотношений, условия приобретения и  
прекращения права собственности, а также учета государственного имущества (в том чис­ле имущества, составляющего имущество казны Российской Федерации), должно быть оп­ределено в Федеральном законе «О государственном и муниципальном имуществе».

«Проект такого закона рассматривается с 2003 года, однако до настоящего времени не принят Государственной Думой даже в первом чтении. Такой Федеральный закон дол­жен установить особенности приобретения имущества в собственность Российской Фе­дерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования; особенности прекращения права собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федера­ции, муниципального образования; перераспределение государственного и муниципаль­ного имущества»[[5]](#footnote-5).

На уровне федерального закона необходимо определить:

* порядок участия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муни­ципальных образований в имущественных отношениях, связанных с осуществлением прав собственности и иных вещных прав на государственное и муниципальное имущество;
* принципы и порядок отнесения имущества к собственности Российской Феде­рации, собственности субъектов Российской Федерации, собственности муници­пальных образований;

- особенности владения, пользования, распоряжения государственным и муници­пальным имуществом.

Кроме того, в законе следует установить:

* перечень государственного и муниципального имущества;
* систему учета государственного и муниципального имущества и их объектов;
* классификацию объектов учета;
* реестры государственного и муниципального имущества;
* систему отчетности о поступлении и выбытии имущества. В своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 8 июля 2000 года Президент Российской Федерации указывал, что возможности чиновников действовать по своему усмотрению, произвольно толковать нормы законодательства и в центре, и на местах создают питательную среду для коррупции. Надо обеспечить применение законов прямого действия, свести к минимуму ведомственные инструкции, устранить двойственность толкования нормативных актов.

В связи с этим для повышения эффективности использования объектов имущества, составляющего казну Российской Федерации, с целью повышения поступлений средств в федеральный бюджет и снижения коррупционности целесообразно принятие норма­тивного акта на уровне федерального закона. В законе об имущест­ве казны должны быть установлены:

1. Цели создания и формирования государственной казны федерального имущества.
2. Однозначно и исчерпывающе определен состав имущества государственной казны.
3. Источники и порядки поступления и приобретения имущества казны, в том числе порядок:

* принятия решений о поступлении имущества в состав казны;
* принятия решений о приобретении имущества в состав имущества казны;
* выделения средств на приобретение имущества государственной казны.

4. Порядок выбытия и расходования имущества государственной казны, в том чис­ле порядок:

* принятия решений о выбытии имущества казны;
* принятия решений о расходовании имущества казны;
* проведения утилизации имущества казны;
* выделения средств на проведение утилизации имущества.

5. Порядок управления государственным имуществом казны, не приводящий к его выбытию, в том числе порядок:

* принятия решений о способе и порядке использования имущества казны;
* зачисления средств от использования имущества казны.

6. Порядок содержания имущества государственной казны, в том числе порядок:

* расходования средств на содержание имущества казны;
* проведения ремонта и эксплуатации имущества казны;
* страхования государственного имущества казны;
* создания резервных фондов имущества казны.

7. Прядок специального учета имущества казны, в том числе порядок:

* зачисления имущества в государственную казну;
* отражения движения и выбытия имущества казны;
* составления балансов доходов и расходов имущества казны;
* проведения оценки стоимости имущества казны;
* проведения инвентаризации имущества казны;
* проведения контроля за имуществом казны.

Таким образом, эффективное управление государственным имуществом в основном связанно с законодательным урегулированием вопросов управления государственной казной на разных уровнях власти Российской Федерации

2.3. Пути увеличения государственной казны России.

Казну Российской федерации можно увеличить за счет устранения некоторых ошибок в следующих направлениях деятельности:

1. Передача объектов недвижимого имущества в аренду.

В 2006 году на условиях договорных арендных отношений находится только 5,3 % зданий и помещений, отнесенных к имуществу казны. По сведениям Росимущества, доля поступлений в федеральный бюджет в 2006 году составила 19,9 % (около 3600 млн. рублей) от общих поступлений от аренды объектов федерального недвижимого имущества, а доля задолженности по поступлениям составила 27,8 % от общих сумм задолженности по договорам аренды.

При этом проведенные расчеты показывают, что увеличение только на 1 % (2240 тыс. кв. м) площади объектов недвижимого имущества, вовлеченных в хозяйственный оборот на возмездной основе, может увеличить доход бюджета на 1,5 млрд. рублей в год.

[По](file:///C:\www\doc2html\work\5-11-buleten_doc_files-fl-464.doc#bookmark2#bookmark2) сведениям Росимущества[[6]](#footnote-6), в 2006 году действовало 64,9 % договоров, расчет арендной платы по которым проведен в нарушение Федерального закона «Об оценоч­ной деятельности в Российской Федерации» на основании ведомственной методики (утвержденный распоряжением Мингосимущества России от 30 апреля 1998 года № 396-р), занижающей рыночную стоимость аренды в 2 и более раза.

Надо отметить, что в 2005 году доля таких договоров составляла 83,4 % . При этом рыночная оценка стоимости аренды имущества казны производи­лась исключительно за счет средств арендатора.

Отметим, что по расчетам только по 7 субъектам Российской Федерации за 2006 год недопоступление средств в федеральный бюджет, вследствие заниженной стоимости аренды имущества казны, составило более 67,1 млн. рублей.

При этом отсутствие кода бюджетной классификации по учету доходов бюджета от аренды недвижимого имущества казны не позволяет обеспечить эффективный кон­троль за поступлением средств от аренды имущества казны в Феде-

ральный бюджет и соотнести полученные доходы с расходами на содержание имущества казны.

2. Передача объектов недвижимого имущества казны Российской Федерации в безвозмездное пользование.

[По](file:///C:\www\doc2html\5-11-buleten_doc_files-fl-464.doc#bookmark3#bookmark3) сведениям Росимущества[[7]](#footnote-7), в 2006 году действовало более 10 тыс. договоров безвозмездного пользования объектами федерального недвижимого имущества, что со­ставляло более 40 % от общего количества площадей, переданных в возмездное и без­возмездное пользование.

В безвозмездном пользовании находятся объекты, которые с максимальной эф­фективностью могли быть переданы в аренду, в результате чего в федеральный бюджет ежегодно недопоступают значительные средства. При этом общая сумма выпадающих доходов составила более 2 млрд. рублей.

Пользование федеральным имуществом зачастую осуществлялось с нарушением условий договоров и, в случае отнесения объектов к памятникам истории и культуры, охранных обязательств, что ухудшало техническое состояние объектов недвижимо­сти.

При этом Росимуществом не применяется статья[[8]](#footnote-8), преду­сматривающая наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 2 до 3 тыс. рублей, на юридических лиц - от 20 до 30 тыс. рублей в случае наруше­ния порядка распоряжения и использования объектов нежилого фонда, находящегося в федеральной собственности без надлежаще оформленных документов либо с наруше­нием установленных правил и эксплуатации

Договоры безвозмездного пользования, как правило, не имеют государственной ре­гистрации. Не выполняются условия договоров об обязанности арендатора страховать помещения от риска гибели и повреждений.

# 3. Пользование объектами недвижимого имущества, относящегося к казне Российской Федерации, в отсутствие правовых оснований.

В соответствии с отчетными данными территориальных управлений Росимущества, по состоянию на 1 января 2007 года в фактическом пользовании (в отсутствие соответ­ствующих договоров) находилось 24961 (46,58 %) здание и помещение, составляющие казну Российской Федерации.

Анализ информации, представленной в Росимущество территориальными управле­ниями, показал, что балансодержателями данных объектов являются учреждения и органи­зации, не заключившие своевременно с территориальными управлениями Росимущества договоры безвозмездного пользования зданиями и помещениями, но фактически за­нимающие их в течение длительного времени на основании договоров, заключенных с государственными органами исполнительной власти, осуществлявшими ранее пол­номочия собственника федерального имущества.

По ряду объектов в 2006 году выявлены факты неправомерного использования зда­ний и помещений, относящихся к имуществу казны Российской Федерации, различными юридическими лицами.

4. Распоряжение выморочным имуществом.

Действующим законодательством недостаточно и противоречиво регулируются правоотношения по распоряжению выморочным имуществом (имущество умершего человека, не имеющего наследников по завещанию и закону, переходящее согласно гражданскому праву в собственность государства). Отсутствует федеральный закон, который в соответствии с пунктом 3 статьи 1151 части III Гражданского кодекса Российской Федерации должен определять порядок передачи его в собственность Российской Федерации, субъектов или муниципальных образований.

Кроме того, существуют противоречия в правовых нормах о порядке распределения полномочий по учету и реализации выморочного имущества между Федеральной нало­говой службой и Росимуществом.

Так, в соответствии с пунктом 5.30 Положения о Росимуществе, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2004 года № 691, полномочия по принятию выморочного имущества в собственность Российской Федерации осуществляет Росимущество и его территориальные органы.

Положение о Федеральной налоговой службе, утвержденное постановлением Пра­вительства Российской Федерации от 30 сентября 2004 года № 506, не наделяет налого­вые органы подобными полномочиями, а это означает, что нормы Положения о поряд­ке учета, оценки и реализации конфискованного, бесхозяйного имущества, имущества, перешедшего по праву наследования к государству, и кладов, утвержденного постанов­лением Совета Министров СССР от 29 июня 1984 года № 683, не соответствуют требо­ваниям статьи 125 Гражданского кодекса Российской Федерации и, как следствие, не подлежат применению.

Однако инструкцией Минфина СССР от 19 декабря 1984 года № 185 «О порядке учета, оценки и реализации конфискованного, бесхозного имущества, имущества, пе­решедшего по праву наследования к государству, и кладов» оформление имущества возложено на налоговые органы. В соответствии с пунктом 16а налоговые органы пе­редают жилой фонд в муниципальную собственность. При этом документы, подтвер­ждающие право государства на наследство (свидетельство о праве на наследство) в соответствии со статьей 5 «Основ законодательства Российской Федерации о нота­риате» от 11 февраля 1993 года № 4462-I, должны быть выданы нотариальным орга­ном соответствующему налоговому органу.

Как следует из отчета Минфина России о кассовых поступлениях и выбытиях по состоянию на 1 января 2007 года, средства от реализации выморочного имущества в части реализации основных средств составили 6,7 млн. рублей, средства от реализации выморочного имущества в части реализации материальных запасов - 12,7 млн. рублей.

По данным Федеральной налоговой службы, за 2006 год получено только 190 сви­детельств о праве Российской Федерации на наследство по закону, в том числе на объ­екты недвижимого имущества - 136.

Однако на значительное число объектов выморочного имущества права Россий­ской Федерации не оформлялись.

До настоящего времени отсутствует механизм и не урегулированы вопросы взаи­модействия территориальных органов Федеральной налоговой службы и Росимущества по учету выморочного имущества.

Инспекции Федеральной налоговой службы, в отсутствие соответствующих полномочий, продолжают получать свидетельства о праве собственности Россий­ской Федерации на наследство по закону. При этом, зачастую, получаемые налого­выми органами свидетельства территориальным управлениям Росимущества не пе­редавались. Это также приводит к росту неучтенных объектов недвижимого имуще­ства, относящегося к казне Российской Федерации, и к потерям федерального бюд­жета, росту коррупции.

5. Управление акциями хозяйственных обществ и товариществ, находящимися в федеральной собственности.

Управление акциями хозяйственных обществ и товариществ, находящимися в федеральной собственности, осуществляется в соответствии с законодательством[[9]](#footnote-9) по­средством института представителей государства.

Учитывая большое количество хозяйственных товариществ и обществ (более 3 тыс.), в которых Российская Федерация является участником, отрасле­вую специфику указанных организаций и ряд иных факторов, их значимость для на­циональной экономики велика. Однако система управления посредством института та­ких представителей неэффективна, так как:

* существующий порядок назначения государственных служащих представите­лями государства не предусматривает действенных механизмов оценки их профес­сиональных качеств, квалификации и подготовки с учетом специфики конкретного объекта управления;
* участие в качестве представителей Российской Федерации, в основном государст­венных служащих, создает проблему качества управления в связи с несоответствием количества организаций, в которые государство назначает своими представителями го­сударственных служащих, возможностям такой системы управления и ресурсам, выде­ляемым на управление;
* учредительные документы акционерных обществ не соответствуют требованиям достижения целей государства и защиты его интересов;
* действующий порядок передачи акций, принадлежащих Российской Федерации, в доверительное управление громоздкий, не определяет необходимость подготовки участниками конкурсов предложений о наилучшем способе достижения этой цели, а также порядок отчетности, контроля, основания для применения мер ответственности в отношении доверительного управляющего;
* отсутствуют четкая и единообразная система отбора, подготовки и оценки управ­ляющих, разработки способов достижения цели государства, контроль за ними, обос­нованные подходы к определению их полномочий.

Проведенные Счетной палатой проверки показали, что организация Росимуществом деятельности представителей государства по управлению пакетами акций, на­ходящимися в федеральной собственности, допускает случаи ненадлежащего испол­нения ими своих обязанностей, в том числе нарушения директивных указаний при голосовании представителей государства, отсутствие представителей на годовых собраниях акционеров.

Следует отметить рост числа акционерных обществ, пакет акций которых находил­ся в федеральной собственности и в отношении которых используется специальное право на участие Российской Федерации в управлении обществом («золотая акция»). Так, «в течение 2006 года число таких открытых акционерных обществ возросло на 154 единицы, составив по состоянию на 1 января 2007 года 3997 единиц, в том числе с долей участия Российской Федерации свыше 25 % - 2884 единицы»[[10]](#footnote-10).

Ежегодно растут возобновляемые доходы бюджета от дивидендов по акциям, нахо­дящимся в собственности Российской Федерации. При этом дивиденды, полученные от 15 крупнейших открытых акционерных обществ в 2006 году, принесли более 85 % до­ходов федерального бюджета по этой статье. В связи с этим требуется более серьезное обоснование необходимости продажи государственных пакетов акций наиболее при­быльных открытых акционерных обществ, ежегодно приносящих значительные сред­ства в федеральный бюджет.

Заключение.

На основании всего вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

1. Отсутствует комплексная система федерального законодательства в отношении государственной собственности, что существенно тормозит развитие института казны в России. Противоречивость и пробелы в регулировании режима госсобственности снижают потенциал ее использования, так как только единый собственник в лице госу­дарства способен обеспечить эффективность управления в масштабах страны.

1. Переходный период в экономике России характеризуется отсутствием в сфере государственной собственности сформированных организационно-экономических ме­ханизмов управления федеральным имуществом. Одним из основных элементов управ­ления государственной собственностью в рыночных условиях должен стать институт государственной казны.

3. Практически половина объектов недвижимого имущества, относящегося к каз­не, в 2006 году использовалась юридическими и физическими лицами в отсутствие правовых оснований. Средства от использования такого имущества в федеральный бюджет не поступают.

4. В безвозмездном пользовании находятся объекты, которые с максимальной эффективностью могли быть переданы в аренду, в результате чего в федеральный бюджет ежегодно недопоступают значительные средства.

5. На договорных отношениях в аренду передано только 5 % зданий и помещений, относящихся к имуществу казны. В 2006 году по 65 % договоров поступление арендной платы в федеральный бюджет производилось на основании расчетов по методике Мин­госимущества России, занижающей рыночную стоимость аренды в 2 и более раза.

Библиографический список:

1. Гражданский кодекс РФ (ГК РФ) от 30.11.1994 N 51-ФЗ.
2. Кодекс Российской Федера­ции об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ.
3. Положение об управлении недвижимым и движимым имуществом, приказ Росимущества от 4 июля 2006 года № 160 «Об отчетности тер­риториальных органов Росимущества по осуществлению полномочий собственника в отношении федерального имущества».
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2004 года № 738 «Об управлении находящимися в федеральной собственности акциями открытых ак­ционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Феде­рации в управлении открытыми акционерными обществами («золотой акции»)».
5. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 19 декабря 2006 года № 38-р.
6. Указ Прези­дента Российской Федерации от 24 декабря 1993 года № 2284.
7. Федеральный закон от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ «О государственном про­гнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федера­ции».
8. Гринкевич Л.С., Сагайдачная Н. Государственные и муниципальные финансы России. Учебное пособие Издательство: "КНОРУС", 2007.
9. Карасева М.В. Финансовое право РФ. 2-е изд., перераб Издательство: "Юристъ", 2007.
10. Панова В.В. Особенности формирования и расходования средств государственной казны Свердловской области // Исследование проблем федерализма в России: междисциплинарный подход. Вып. 5. Российский федерализм: проблемы и перспективы. Екатеринбург: Изд-во УрО РАН, 2005 г.
11. Панова В.В. Экономическое содержание понятия "государственная казна" // Сб. науч. тр. Екатеринбург: Изд-во УрГЭУ, 2005 г.
12. Финансы. 3-е изд., перераб. и доп. Под ред. Поляка Г.Б. Издательство: "Юнити", 2007.
13. Аналитическая записка по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Анализ формирования государственной казны на федеральном, региональном и муниципальном уровнях».
14. Аналитическая записка по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Реализация прав и полномочий Российской Федерации в отношении федерального имущества (за исключением средств федерального бюджета), составляющего казну Российской Федерации».
15. «Отчет о результатах деятельности Федерального агентства по управлению федеральным имуществом за 2006 год».

1. Гражданский кодекс РФ от 30.11.1994 № 51-ФЗ – Часть 1, II раздел, глава 13, статья 214, пункт 4. [↑](#footnote-ref-1)
2. Аналитическая записка по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Анализ формирования государственной казны на федеральном, региональном и муниципальном уровнях» [↑](#footnote-ref-2)
3. положение об управлении недвижимым и движимым имуществом, приказ Росимущества от 4 июля 2006 года № 160 «Об отчетности тер­риториальных органов Росимущества по осуществлению полномочий собственника в отношении федерального имущества» [↑](#footnote-ref-3)
4. Аналитическая записка по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Анализ формирования государственной казны на федеральном, региональном и муниципальном уровнях» [↑](#footnote-ref-4)
5. Аналитическая записка по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Реализация прав и полномочий Российской Федерации в отношении федерального имущества (за исключением средств федерального бюджета), составляющего казну Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-5)
6. «Отчет о результатах деятельности Федерального агентства по управлению федеральным имуществом за 2006 год». [↑](#footnote-ref-6)
7. «Отчет о результатах деятельности Федерального агентства по управлению федеральным имуществом за 2006 год» [↑](#footnote-ref-7)
8. Статья 7.24 Кодекса Российской Федера­ции об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ [↑](#footnote-ref-8)
9. Постановление Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2004 года № 738 «Об управлении находящимися в федеральной собственности акциями открытых ак­ционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Феде­рации в управлении открытыми акционерными обществами («золотой акции»)» [↑](#footnote-ref-9)
10. Аналитическая записка по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Реализация прав и полномочий Российской Федерации в отношении федерального имущества (за исключением средств федерального бюджета), составляющего казну Российской Федерации» [↑](#footnote-ref-10)