**Курсовая  на тему: Государственная казна. Ее содержание, значение, правовые основы функционирования**
 **СОДЕРЖАНИЕ**

# Введение

# 1. Понятие государственной казны

# 1.1. История Российского бюджета

# 1.2. Функции государственной казны, и её место в системе финансов РФ

# 1.3. Экономическое содержание понятия «государственная казна»

# 2. Гражданско-правовые способы пополнения государственной казны

# 2.1 Приватизация как  один из способов пополнения Казны

# 2.2 Доходы от предпринимательской  деятельности предприятий

# 2.3 Доходы от облигаций,  находящихся в  государственной  собственности

# 2.4 Доходы от государственного  имущества, сдаваемого  в аренду и передаваемого в доверительное управление

# 3. Взыскание задолженности РФ за счет государственной казны

# 3.1 Обращение взыскания  на имущество Казны

# 3.2 Порядок обращения  взыскания на имущество  Казны

**4. Заключение**

**Список литературы**

**ВВЕДЕНИЕ**

     Актуальность  данной работы обусловлена тем, что 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.
Система управления общественными финансами достаточно сложна. Она зависит от множества факторов, условий, правовых ограничений и применяемых в процессе управления бюджетных инструментов. Конкретные формы и методы государственного финансового регулирования зависят от выбора стратегических приоритетов и находят отражение в консолидированном бюджете страны и государственных внебюджетных фондах социального назначения - категориях, наиболее рельефно выражающих общественное назначение государственных финансов в целом.

     Порядок участия публично-правовых образований  в гражданских правоотношениях  закреплен в главе 5 Гражданского Кодекса РФ. При этом правовой статус указанных субъектов характеризуется рядом особенностей, важнейшими из которых можно отметить следующие: 1) Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования выступают в гражданских правоотношениях от собственного имени, но представляют при этом не частный, а публичный интерес; конечной целью их участия в гражданских правоотношениях является удовлетворение интересов определенной группы людей (граждан Российской Федерации, населения отдельного субъекта Российской Федерации, муниципального образования); 2) публичные собственники в законодательном порядке в ряде случаев имеют возможность самостоятельно устанавливать для себя правила поведения как собственника (Российская Федерация и, в определенных рамках, субъекты Российской Федерации, - путем установления норм гражданского законодательства); 3)      публично-правовые образования участвуют в гражданских правоотношениях в лице уполномоченных органов государственной власти и местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов, либо в лице иных органов государственного управления, местного самоуправления, юридических и физических лиц - на основании специальных поручений; 4) публично-правовые образования вправе наделять вещными правами на имущество, находящееся в их собственности, создаваемые ими юридические лица (унитарные и казенные предприятия, учреждения); 5)      публично-правовые образования могут выступать носителями права собственности на отдельные категории объектов гражданских правоотношений, изъятых либо ограниченных в гражданском обороте (объекты, которые могут находиться исключительно в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований).

      Сформулировать и четко определить роль и значение казны в гражданском праве представляет собой достаточно сложную задачу, т.к. казна является довольно многогранным институтом, плюс ко всему данный институт играет огромную роль в общем деле пополнения бюджета Российской Федерации из чего вытекает огромная практическая и теоретическая значимость выбранной темы курсовой работы.

      Работа  состоит из трех глав. Первая глава  – Проблема многозначного использования  понятия Казна – представляет собой анализ сущности Казны по гражданскому праву, в этой главе рассматриваются формы участие государства в гражданско-правовых отношениях. Вторая глава – Гражданско-правовые способы пополнения Казны - посвящена различным источникам доходов государства, таким как доходы от приватизации государственной собственности, доходы от предпринимательской деятельности государственных предприятий, доходы от облигаций и прочим. Третья глава – Взыскание задолженности РФ за счет Казны – затрагивает проблемы взыскания долгов по гражданским обязательствам с государства в лице Казны, здесь же рассматриваются основные проблемы взыскания задолженности.

**1. Понятие государственной казны**

# 1.1. История Российского бюджета

Тема бюджета все время стоит на первом плане, когда говорят об устойчивости государства, региона или муниципалитета. Мы не замечаем сами, но большинство из нас начинает следить за ценой на нефть, когда говорят о возможных проблемах в бюджете из-за недопоступления налогов, или наоборот, когда цена на нефть у большинства аналитиков сопровождается эпитетом «перегрета».

Но для полного понимания этого вопроса, я хочу рассмотреть краткую историю зарождения бюджета на Руси, и наиболее интересные моменты построения государственных финансов.
Во времена Древней Руси впервые появилась должность казначея —хранителя княжеских ценностей, которые назывались казной. Состояние казны было предметом особой заботы для всех правителей: от великого князя до императора. В средние века государственные доходы и расходы не отделялись от доходов и расходов великого князя, царя, причем доходы поступали как в натуральной, так и в денежной форме.

С образованием Русского централизованного государства в пользу московского князя стала собираться посошная подать. Кроме того, доходы казны формировались за счет таможенного, соляного, кабацкого и других сборов.
В XV веке в России начала складываться двухзвенная бюджетная система унитарного государства, состоящая из великокняжеской казны (бюджета государства) и местных бюджетов, которые соответственно формировались за счет княжеских (т. е. государственных) налогов и местных сборов.

Местные налоги были введены в Русском государстве в ХV веке: для содержания царских наместников и волостителей, выполнения ими возложенных на них административных и судебных функций, для решения местных хозяйственных задач с населения собирались денежные и натуральные сборы.

В XVI веке сбором налогов стали ведать созданные территориальные органы — чети: Владимирская, Галицкая, Костромская, Новгородская. Население было обязано не только платить налоги, но и нести другие повинности (строительство и ремонт дорог и мостов, поставка подвод, прием на постой представителей власти). С городского   населения   собирались  также   оброки   с  лавок,   кузниц, мастерских, мельниц и др., с народов Поволжья, Урала, Сибири - ясак, главным образом мехами. Помимо прямых налогов существовали косвенные, которые стали поступать в казну с введением винных откупов. В XVI веке появилась таможенная пошлина на заграничную торговлю, со второй половины XVI века в структуре государственной казны стала увеличиваться денежная часть и уменьшаться доля натуральных платежей и личных повинностей.

В XVII веке доходы казны формировались из трех основных источников: налогов, доходов от перечеканки монет, доходов от казенной промышленности и торговли. Также в XVII веке были предприняты попытки составления государственной сметы, стал формироваться учет казенных доходов и расходов.

Интересно: Во время правления Петра 1 был введен налог на бороду. Петр 1 повелел оценивать дворянские бороды в 60 рублей, первостатейные купеческие в 100 рублей, рядовые торговые – в 60 рублей, холопьи в 30 рублей. Крестьянин у себя в деревне носил бороду даром, но при въезде и выезде из города платил за нее 1 копейку.  Банный налог – по указу 1704 года думные люди и первостатейные купцы должны были платить с домашних бань по 3 рубля, простые дворяне, купцы и всякие разночинцы – по 1 рублю, крестьяне по 15 копеек. Был принцип – или плати, или не мойся.

В 1862 году впервые были изданы правила составления сметы по росписи, улучшен контроль и на каждый год министерством финансов стал составляться проект росписи. Этот проект рассматривался и уточнялся в государственном совете и окончательно утверждался императором. В это же время началась публикация бюджета.
В 1906 году были изданы правила о порядке рассмотрения государственной росписи доходов и расходов в России, а государственный бюджет принял окончательное оформление.

Понятие государственной казны, включающей в себя государственные денежные средства, золотой запас, валютные средства, казенные земли, природные ресурсы и иное имущество, широко употреблялось в дореволюционном русском гражданском праве. Советское гражданское право исключило понятие государственной казны из гражданского законодательства. Государственная собственность была провозглашена основной формой социалистической собственности, являющейся достоянием всего советского народа1. При этом государство исходило из позиции закрепления основной доли государственной собственности за государственными предприятиями. В этой связи управление государственной собственностью (за исключением средств государственных бюджетов всех уровней) большей часть сводилось к регулированию хозяйственной деятельности государственных предприятий, осуществляемого на основе долгосрочного планирования. Лишь природные ресурсы (земля, ее недра, воды и леса) продолжали находиться в непосредственном управлении государства в лице уполномоченных органов и могли бы быть отнесены к современному определению государственной казны. Порядок управления данной частью государственной собственности был подробно регламентирован нормами соответствующего законодательства.

# 1.2. Функции государственной казны, и её место в системе финансов РФ

      Государство участвует как в публично-правовых, так и в частно-правовых отношениях. Первые типичны для государства, ведь оно осуществляет публичную власть, обладает суверенитетом, т.е. выступает в качестве если не участника, то, по крайней мере, источника публично-правовых отношений. Государственная власть обеспечивает подчинение частных лиц общим интересам и тем самым придает возникающим отношениям публично-правовой характер.

      В России казна как субъект права, как частно-правовая сторона государства  отсутствует, несмотря на то, что данный термин широко используется в законодательстве и доктрине. Однако такое использование  касается, в основном, публичного права. Казна понимается, прежде всего, как система государственных органов, осуществляющих сбор и распределение бюджетных средств, причем основное внимание уделяется в ней не столько организационно-имущественному механизму, сколько контрольно-надзорному. В частности, должностных лиц казначейства волнуют, скорее всего, административные рычаги, а не изъятие всех бюджетных операций из рук банков и иных субъектов частного права.

      Казначейство (и прежде всего федеральное) не выступает  как универсальный субъект права, представляющий государство в имущественных отношениях. Это система управления лишь частью доходов и расходов государства. Во-первых, в сферу казначейства попадают, главным образом, безналичные денежные средства, да и то не все. Имущество в его налично-вещественной форме находится в управлении (ведении) других органов государства (в основном это органы по управлению государственным имуществом). В отношении такого имущества органы казначейства в лучшем случае надзирают за сбором приносимых им доходов. Еще один участок, где роль казначейства заметна, это участок, на котором наличное имущество обращается в деньги, подлежащие зачислению в казну, или, напротив, бюджетные средства расходуются на приобретение вещей. Во-вторых, имущество, закрепленное за государственными юридическими лицами на праве хозяйственного ведения и оперативного управления, изымается из подведомственного казначейству имущества. Казначейство контролирует лишь некоторые направления использования этого имущества. Его компетенция ограничена вещными правами, предоставленными государственным юридическим лицам. «Казначейство, как, впрочем, и иные органы, не вправе действовать по своему усмотрению, игнорируя данные права»3.

      Хочется подчеркнуть, что некоторые субъекты РФ и муниципальные образования пошли по пути построения своих имущественных отношений при помощи модели единой казны. К ним все сказанное ниже не относится. Однако они являются лишь исключениями из общего правила. И до тех пор пока Российская Федерация будет исходить из иных принципов участия государства в имущественных отношениях, подобные исключения погоды делать не будут.

      Наиболее  опасным последствием отсутствия в  России казны как субъекта права  является угроза смешения публичной  власти государства и частно-правовых отношений, в результате чего последние могут подвергнуться искажениям, препятствующим их нормальному развитию. Там, где должны господствовать рыночные механизмы, появляется «государственный кулак» имеющиеся проблемы загоняются внутрь, чтобы выйти на поверхность в самых уродливых и болезненных формах.

      Менее важным системно, но куда более болезненным  на практике является то, что в отношении  отдельных частей государственного имущества установлены разные, а  подчас и противоречащие друг другу  правила игры. Трудно разобраться, где, когда и чем нужно руководствоваться. Неясно, кто, за что и перед кем отвечает. Все это ущемляет права частных лиц в их отношениях с государством и затрудняет налаживание эффективной системы использования государственного имущества.

      Огромная территория России и многообразие социальных форм деятельности людей на ней требуют дифференциации государственной собственности на несколько уровней. Построить единую казну в таких условиях возможно, но бюрократические издержки при этом будут так велики, что перевесят достоинства этой либеральной по сути идеи. Такая казна потеряет управляемость, никто не будет знать, что и кому принадлежит, и в результате эффективное использование, а во многих случаях и сохранность государственной собственности окажутся под еще большим вопросом, чем сейчас.

      Классификация субъектов гражданского права в  нынешнем ГК предстает как трехчленная, где помимо граждан (физических лиц) и лиц юридических выделяются также государство, государственные  и муниципальные образования. Последнюю категорию субъектов обычно именуют собирательным термином «государство». И в этой работе автор поступает так же. Тем самым признается особый характер гражданско-правовой личности государства. В чем же он состоит?

      Государство, как и юридическое лицо, относится к числу организаций, т.е. таких субъектов, в деятельности которых участвует или потенциально способно участвовать несколько физических лиц. В то же время организация как особый субъект права отличается от физических лиц, участвующих в ее деятельности. Эти лица приходят и уходят, а организация остается. И хотя организация не зависит от лиц, участвующих в ее деятельности, так или иначе они эту организацию индивидуализируют, выступая ее людским субстратом. Круг лиц, образующих людской субстрат, зависит от вида организации и тех целей, которые она преследует.

      Любая организация служит определенному  кругу лиц, именуемых дестинаторами. Этот круг зависит от тех целей, которые  ставит перед собой та или иная организация. Если организация предназначена  для служения самой себе, ее людской субстрат и дестинаторы совпадают. Таково типичное юридическое лицо частного права. Некоторые юридические лица могут быть созданы с целью служить широкому кругу лиц, многие из которых даже не догадываются о том, что им кто-то служит. Например, общество инвалидов призвано служить поддержкой для этой категории людей.

      Названных особенностей достаточно для того, чтобы понять, что государство  не совпадает с юридическим лицом. Поэтому оно и не признано таковым  в ГК. Однако для него как для особого субъекта права при этом не создано и специальных норм организации и деятельности. Вместо этого закреплено правило о субсидиарном применении к государству норм о юридическом лице. Какие же нормы о юридических лицах применимы к государству?

      Может быть, нормы, закрепляющие признаки юридического лица? В отношении государства  они, однако, приобретают совсем иное звучание. Например, имущественная  обособленность государства, в отличие  от иных субъектов гражданского права, предполагает разделение имущества между различными государственными юридическими лицами. И хотя это имущество считается принадлежащим государству, в гражданском обороте им оперируют разные субъекты. Организационное единство государства вытекает из единства его публичной власти и признания за ней суверенитета, что позволяет сводить воедино всю сложную систему государственных органов и должностных лиц. Самостоятельная имущественная ответственность распространяется не на все виды государственного имущества, поскольку некоторые из них забронированы от взысканий кредиторов. От имени государства в гражданских правоотношениях выступает множество различных субъектов. Эти примеры можно приводить до бесконечности.

      Тогда правила о создании, реорганизации  и ликвидации? Вовсе нет. Государство нигде не регистрируется и не заносится в реестр. Все изменения, которые происходят с ним на протяжении всего времени существования, обычно не связаны с имуществом, с гражданскими правами и обязанностями. Правила, по которым живет государство, содержатся в публичном праве, причем они созданы им самим и для себя. Публичная власть носит идеальный характер. В ней нет ни грана материальной субстанции. Достаточно вспомнить о различиях между землей и территорией, суверенитетом и правом собственности и т.д. Связь государства с его вещественными придатками обеспечивает гражданское право4.

      Остаются  только нормы о волеобразовании  и волеизъявлении юридических лиц, да и то с известными оговорками. Воля таких субъектов частного права  как физические и юридические  лица всегда формируется внутри них и выражается вовне всецело по их желанию. Никто не вправе определять поведение данных лиц извне, иначе их воля окажется порочной и не приведет к ожидаемым результатам. Напротив, в рамках государства формировать волю могут одни субъекты гражданского права, выражать вовне – другие, а контролировать – третьи. И все они выступают как самостоятельные лица гражданского права наряду с государством. Случаи, когда результаты действий государства бывают совершенно иными по сравнению с первоначальным замыслом, встречаются очень часто. И это в значительной мере результат дифференциации процесса волеобразования.

      Тем не менее, в отношении участия  в гражданском обороте органов  государства применение норм о волеобразовании  и волеизъявлении юридических лиц вполне обоснованно. Ведь органы государства далеко не всегда действуют от имени государства как юридические лица, а подчас и вовсе не являются ими. Однако они – организации и своими действиями обязывают государство. Важно четко представлять себе, на каких условиях субъектом прав и обязанностей становится само государство.

      Характер  гражданской правосубъектности  государства зависит от того, какую  роль в гражданском обороте должно играть государство. Сторонники авторитарных взглядов исходят из того, что государство должно активно вмешиваться в хозяйственную жизнь в качестве одного из важнейших игроков. Соответственно его гражданская правосубъектность признается ими общей. Это означает, что государство может совершать в области гражданского права не только те действия, которые ему прямо разрешены законом, но и иные, хотя законом и не предусмотренные, но ему не противоречащие. Иными словами, государство должно иметь ту же степень экономической свободы, что и частные лица.

      Отдельного  рассмотрения заслуживает вопрос, должна ли быть у государства коммерческая правосубъектность и в каких пределах оно может хозяйствовать. Какое бы значение ни вкладывалось в понятие предпринимательства, его сущностной чертой остается стремление к извлечению наживы (прибыли). Эта черта противоречит тем целям государства, которые закреплены в Конституции РФ. Государство не должно наживаться на своих гражданах и созданных ими юридических лицах. Любые совершаемые им действия должны преследовать иные цели. Поэтому государство не должно иметь коммерческой правосубъектности. Создаваемые же государством юридические лица такую правосубъектность иметь вполне могут, однако и в этом случае государство не должно выходить за пределы своих конституционных целей. Например, если какая-то отрасль хозяйства способна функционировать на коммерческой основе, государство не должно ее монополизировать для своих коммерческих юридических лиц. Это будет необоснованным ограничением свободы экономической деятельности, закрепленной в Конституции РФ.

      «Элементами правосубъектности государства, как и всякой гражданской правосубъектности, являются сделкоспособность и деликтоспособность. Однако этим правосубъектность государства не исчерпывается. К названным двум элементам нужно добавить еще и вещный режим государства (правовой режим его имущества). Для физических и юридических лиц данный элемент правового значения не имеет, поскольку то или иное построение вещных отношений – это их внутреннее дело, не касающееся общих предпосылок участия данных лиц в гражданских правоотношениях»5.

      Сложнее обстоит дело с непосредственным участием государства в гражданских  правоотношениях. Государство само по себе не наделено сознанием и  волей. Оно может участвовать  в обороте через должностных (физических) лиц и государственные органы (юридических лиц), которые наделены соответствующей компетенцией (полномочиями). Эта компетенция устанавливается актами, определяющими статус соответствующих органов, либо законом, подзаконными актами (специальные полномочия).

      Чтобы действовать от имени государства, его органы не должны быть юридическими лицами, хотя и могут быть ими. Это означает, что государственные органы, признанные юридическими лицами, могут действовать как от имени государства, так и от собственного имени. Когда они действуют от своего имени, основанием для подобных действий является их гражданская правосубъектность как юридических лиц. Когда же они действуют от имени государства, таким основанием является их компетенция. Если от имени государства действует орган, не признанный юридическим лицом, то у него есть только компетенция. Что касается должностных лиц государства, то они не признаны лицами, имеющими компетенцию действовать от имени государства. Но означает ли это, что Президент РФ не может действовать от имени государства. Очевидно, нет. Ведь у государства могут быть как коллегиальные, так и единоличные органы. И если последние наделены соответствующей компетенцией, то они могут действовать от имени государства. А Президент РФ такую компетенцию имеет. Все сказанное относится к совершению от имени государства сделок. Что касается деликтов, то применительно к ним существуют специальные правила, согласно которым государство отвечает за действия как своих органов, так и их должностных лиц, невзирая на то, какую компетенцию они имели и имели ли ее вообще.

      Компетенция – категория публичного права. Это  возможность совершать акты публичной  власти. Но применительно к участию  государства в имущественных  отношениях она приобретает и  гражданско-правовое значение. Оно  состоит в том, что орган государства приобретает правомочие совершить гражданско-правовой акт – и тот будет признан актом самого государства. Чтобы совершить этот акт, не нужно обладать гражданской правосубъектностью, поскольку его совершает государство. Таким образом, данный акт непосредственно вытекает из публично-правовой компетенции. Здесь нет гражданско-правового представительства, хотя в учебных целях и можно называть эти отношения представительством особого рода.

      В то же время от имени государства  возможно и обыкновенное гражданско-правовое представительство. Оно осуществляется в соответствии с п. 3 ст. 125 ГК. Однако ему присущи особенности. Основаниями такого представительства часто выступают административные акты, хотя и гражданско-правовые сделки играют весьма важную роль.

      Наконец, нужно сказать о круге органов, действующих от имени государства. Действующий ГК никак его не ограничивает. Достаточно, чтобы орган имел компетенцию  действовать от имени государства. Никакого перечня таких органов  не существует и существовать не может. Напротив, круг их постоянно меняется. В итоге от имени государства может действовать широкий круг органов, как признанных юридическими лицами, так и не являющихся таковыми – от Федерального Собрания РФ и Президента РФ до отдельных федеральных министерств и ведомств (для Российской Федерации). И все они обязывают государство. Проблема лишь в том, что не всегда в актах, регламентирующих компетенцию названных органов, прямо сказано, что они действуют от имени государства. И это вызывает споры. Например, как быть, если то или иное министерство наделено компетенцией действовать от имени Правительства РФ? В данном случае нужно исходить из того, что орган вправе действовать от имени государства, если ему предоставлена компетенция заключать сделки с частными лицами по поводу государственного имущества, не принадлежащего ему на праве оперативного управления, или по поводу иных прав и обязанностей, принадлежащих непосредственно государству. Именно такая компетенция должна означать, что орган управления действует от имени государства, хотя в положении о нем это прямо и не предусмотрено.

      В то же время в литературе довольно широко представлена точка зрения6, опирающаяся на взгляды советских времен, которая сужает круг органов, могущих действовать от имени государства. В основном к ним относят органы, признанные юридическими лицами и «обслуживающие» иные государственные органы. При всем удобстве такого подхода его недостатки явно перевешивают достоинства. Во-первых, с точки зрения деликтоспособности государство обязывают не только его органы, но даже должностные лица. А раз так, то действия всех этих органов – это действия самого государства. Во-вторых, ряд действий государственных органов, например, представительных, порождают у государства обязанности, хотя они и не связаны с деликтами (см. напр., ст. 306 ГК). Наконец, в-третьих, освобождение государства от обязанностей, приобретенных для него в соответствии с решениями органов, не признанных юридическим лицами, противоречило бы принципу равного участия государства и частных лиц в имущественных отношениях.

      Подводя промежуточные итоги, следует отметить следующие моменты.

      Казна – эффективный инструмент управления публичной собственностью.

      Преимущества  использования института казны  на современном этапе управления: возможность непосредственного участия публично-правовых образований в гражданских правоотношениях; осуществление прямого управления имуществом – определения направлений его использования, судьбы каждого конкретного объекта; единственный источник прямого дохода бюджета от вовлечения собственности публично-правового образования в гражданский оборот; исключение риска утраты собственности путем обращения взыскания на нее в счет исполнения обязательств третьих лиц (унитарных предприятий и учреждений)7.

        Перспективное значение использования института казны в управлении собственностью публично-правовых образований: казна – дополнительный инструмент формирования и осуществления экономической политики публично-правового образования;  казна – способ эффективного вовлечения в гражданский оборот земельных ресурсов, переданных в собственность публично-правового образования;  казна – инструмент обеспечения воспроизводства собственности публично-правового образования;  казна – инструмент проведения инвестиционной политики публично-правового образования (обеспечительная мера, гарантийный фонд и т.д.)8. Квалификационные признаки отнесения отдельных объектов гражданских правоотношений к казне публично-правового образования: нахождение объекта в собственности публично-правовых образований; отсутствие закрепления имущества на праве хозяйственного ведения или оперативного управления за унитарными предприятиями либо учреждениями.

# 1.3. Экономическое содержание понятия «государственная казна»

Государственные финансы являются важнейшим инструментом воздействия государства на экономическую жизнь общества. Основой государственных финансов выступает государственный бюджет, социально-экономическое содержание которого проявляется в участии государства в процессе общественного воспроизводства через (посредством) образования и расходования денежных средств.

Рассматривая бюджетные активы государства, необходимо учитывать, что существуют и другие активы, которые находятся в казне соответствующего публично-правового образования, также способные влиять на процесс общественного воспроизводства.

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).

Правовая функция. Обусловливает возможность непосредственного участия публично-правовых образований в гражданских правоотношениях Системный подход к развитию государственной казны субъекта Российской Федерации должен проявляться первоочередным образом в реализации финансово-экономического механизма управления. Казна призвана стать основой решения финансовых, социально-экономических задач региона.

Учитывая нормы действующего законодательства Российской Федерации, теорию финансовых и имущественных отношений, автор сформулировал вывод о необходимости систематизации структуры государственной казны субъекта Российской Федерации, основанной на теоретико-правовых началах.

Такая систематизация осуществлена на основе использования приемов классификации (группировки). Предложенный вариант классификации составляющих государственной казны субъекта Российской Федерации представлен в табл. 1.

Приведенная классификация составляющих государственной казны субъекта Российской Федерации отражает различную социально-экономическую природу и материально-вещественные формы их существования, а также выражает принадлежность составляющих структуры казны к финансовым отношениям.

Порядок отнесения к той или иной группе составляющих государственной казны, способ и особенности функционирования, а также уровень влияния на показатели развития экономики субъекта Российской Федерации различаются между собой. Вовлеченность составляющих государственной казны субъекта РФ в экономический оборот на основе данной классификации предполагает выработку определенных принципов финансово-экономических отношений, базирующихся на этих составляющих.

Поэтому нормы принимаемых ОМС положений об управлении муниципальной казной, причисляющие к составу муниципальной казны объекты интеллектуальной собственности, неимущественные права, информацию и т.п., строго говоря, противоречат определению казны, данному Ст. 214, 215 ГК РФ. С точки зрения автора, это недостаток регулирования отношений в сфере формирования казны публично-правовых образований, однако в рамках данной статьи нет возможности остановиться на нем подробнее.

В соответствии с бюджетным законодательством денежные средства, а также финансовые обязательства и права требования представляют собой бюджет муниципального образования. Небюджетную часть казны формируют принадлежащие муниципальному образованию и не переданные в хозяйственное ведение или оперативное управление ценные бумаги, другие вещи и иное имущество.

Вещи, которые могут входить в состав имущества казны муниципального образования, могут быть классифицированы как по функциональному назначению, так и по иным основаниям, предлагаемым теорией гражданского права.

Все поступающие в казну муниципального образования вещи по своему функциональному назначению должны либо соответствовать требованиям п. 1 СТ. 50 Федерального закона от06.10.0З № 1З1-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Закон № 1З1-ФЗ), т. е. предназначаться для решения вопросов местного значения, обеспечения деятельности органов местного самоуправления, муниципальных предприятий и учреждений, осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, а также иных полномочий, предоставленных им федеральными законами, либо относиться к имуществу, подлежащему перепрофилированию или приватизации.

Это очевидное, на первый взгляд, положение может представлять определенную сложность в его практическом применении. Не все вещи по сути своей имеют определенное функциональное назначение, позволяющее бесспорно судить об их способности к участию в решении вопросов местного значения или осуществлению ОМС отдельных государственных полномочий. Например, дорожно-уборочная техника сама по себе предназначена для обслуживания дорог, однако в случае разбора по какой-либо причине на составляющие ее запасные части уже нельзя бесспорно отнести к этой же категории имущества. Представляется, что такие вещи могут находиться в собственности муниципального образования только тогда, когда они включены в состав имущественного комплекса предприятия или технологического имущественного комплекса, предназначенного для обслуживания дорог. Иначе невозможно оправдать их принадлежность к кругу имущества муниципального образования, установленного СТ. 50 Закона № 1З1-ФЗ, в т.ч. и к имуществу казны муниципального образования.

Легковые автомобили, электронно-вычислительная и оргтехника, мебель, предметы интерьера, иное движимое имущество в большинстве своем обладают аналогичными свойствами. Такое имущество либо используется в деятельности ОМС, муниципальных учреждений и передано им в оперативное управление, либо входит в имущественный комплекс муниципальных предприятий и передано им в хозяйственное ведение. В случае изъятия из хозяйственного ведения или оперативного управления такие объекты подлежат передаче другому муниципальному предприятию (учреждению) или приватизации, если только они не включены в состав имущественного комплекса предприятия или технологического имущественного комплекса.

Включение объектов инженерной инфраструктур систем водоснабжения и водоотведения, находящих в публичной собственности, в систему рыночных отношений возможно и целесообразно не только в ходе приватизации, но и за счет особых форм хозяйственного партнерства государства и частного бизнеса.

Формы государственно-частного партнерства разнообразны, но главным его элементом является заключение договора между публичным образование и частной (управляющей) компанией (для целей настоящей работы термин "публичные образования" объединяет Российскую Федерацию, субъекты РФ и муниципальные образования).

Для перехода на договорные отношения в сфере использования и эксплуатации объектов водоснабжения и водоотведения требуется ряд предпосылок. Во-первых, необходимо наладить систему формирован и учета имущества казны Российской Федерации. субъектов РФ и муниципальных образований, а во-вторых создать правовую базу эксплуатации имущества "социального назначения” частными компаниями.

# 2. Гражданско-правовые способы пополнения государственной казны

# 2.1 Приватизация как один из способов пополнения государственной казны

      Подход  к определению понятия приватизации публичного имущества, избранный в  Федеральном законе 2002 г. "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации"9 (далее - Закон о приватизации государственного имущества), отличается от принятого законодателем в предшествующем названному акту Федеральном законе от 21 июля 2007 г. N 123-ФЗ "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации"10. Существенная разница заключается в том, что, согласно первому из указанных законодательных актов, приватизация государственного и муниципального имущества (далее - публичное имущество) - это отчуждение его в собственность граждан и юридических лиц, в то время как в соответствии со старым Законом о приватизации данное понятие означало приобретение имущества, принадлежащего публичному собственнику, т.е. публичного имущества, частными лицами.

Смещение  законодателем акцентов в понимании приватизации как одного из возможных способов распоряжения публичным имуществом с приобретения его частными лицами на отчуждение публичным образованием, нашедшее свое выражение в Законе о приватизации государственного имущества, потребовало включения в сферу регулирования данного закона и таких действий государственного или муниципального образования, как внесение публичного имущества в качестве вклада в уставные капиталы хозяйственных обществ.

      Закон о приватизации государственного имущества устанавливает, что внесение публичного имущества в качестве вклада в уставные капиталы хозяйственных обществ осуществляется по решению соответственно Правительства РФ, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в порядке, установленном федеральной программой приватизации, программами приватизации субъектов Российской Федерации. Кроме того, согласно Закону о приватизации государственного имущества, Государственная программа приватизации должна содержать прогнозный перечень открытых акционерных обществ, находящихся в федеральной собственности, акции которых подлежат отчуждению указанным способом.

     Федеральное законодательство в сфере приватизации публичного имущества способом, предусмотренным Законом о приватизации государственного имущества, представляет собой совокупность нормативных правовых актов, изданных скорее "на злобу дня", т.е. с целью пресечь имеющие место действия компетентных органов публичной власти, наносящие ущерб публичным интересам, или не допустить таковых в будущем.     Изъятия и ограничения в обобщенном виде можно представить следующим образом: а) внесение далеко не каждого вида имущества в качестве вклада в уставные капиталы хозяйственных обществ признается приватизацией. Иными словами, возможность применения рассматриваемого способа приватизации зависит от вида отчуждаемого публичного имущества - его перечень имеет изъятия; б) не все виды имущества могут отчуждаться путем внесения их в уставные капиталы акционерных обществ и обществ с ограниченной (дополнительной) ответственностью. В связи с этим, на наш взгляд, правомерно говорить и об ограничениях для рассматриваемого способа приватизации в зависимости от вида отчуждаемого публичного имущества; в) положения Гражданского кодекса РФ, сужающие правомочия собственника по распоряжению имуществом, принадлежащим государственным или муниципальным предприятиям на праве хозяйственного ведения, а также казенным предприятиям и учреждениям - на праве оперативного управления, определяют ограничения, связанные с обременением публичного имущества указанными вещными правами; г) приватизацией, осуществляемой рассматриваемым способом, признается внесение публичного имущества в качестве вклада в уставные капиталы юридических лиц, созданных в строго определенных организационно-правовых формах, а именно образованных только в форме хозяйственных обществ.

     Даже  поверхностный анализ норм, содержащих изъятия и ограничения, входящие в поименованный перечень, свидетельствует  о том, что они не опираются  на теоретический базис и едва ли могут быть логически обоснованы. Остается лишь надеяться на то, что принятие федерального закона о Государственной программе приватизации каким-то образом введет приватизационное законодательство в русло гражданско-правовой доктрины, одновременно систематизировав и упростив регулирование отчуждения публичного имущества рассматриваемым способом.

      В действующем законодательстве о приватизации предусмотрены более серьезные, чем упомянутые изъятия, ограничения на отчуждение определенных видов публичного имущества рассматриваемым способом.

     Прежде  всего, такие ограничения касаются принадлежащих государственным  и муниципальным образованиям предприятий  как имущественных комплексов.

     Российская  Федерация, субъекты Российской Федерации  и муниципальные образования в силу положений п. 4 ст. 66, п. 1, 2 ст. 69 ГК РФ не могут быть участниками полных товариществ и полными товарищами в товариществах на вере. Однако закон не препятствует указанным публичным образованиям выступать в качестве вкладчиков (коммандитистов) товариществ на вере.

     В этой связи следует обратить внимание на подход законодателя к вопросу  о возможности участия публичных  образований в складочном капитале коммандитных товариществ. Закон о  приватизации государственного имущества  не признает приватизацией отчуждение государственного и муниципального имущества путем внесения его в качестве вклада публичного образования как коммандитиста в складочный капитал товариществ на вере (за исключением внесения предприятия как имущественного комплекса или акций созданных в процессе приватизации открытых акционерных обществ, которые составляют более 50% уставного капитала таких обществ). Причем какие-либо специальные правовые акты, регулирующие порядок принятия решения об отчуждении и распоряжения публичным имуществом в данных целях, отсутствуют. Поэтому в такой ситуации компетентный орган государственной власти, принимающий решение об участии Российской Федерации в качестве коммандитиста в товариществе на вере, должен руководствоваться постановлением Правительства РФ от 10 февраля 2004 г. N 96 "О делегировании полномочий Правительства Российской Федерации по управлению и распоряжению объектами федеральной собственности"11, установившим общий порядок действий компетентных органов при отчуждении федерального имущества.

# 2.2 Доходы от предпринимательской  деятельности предприятий

     Нуждаясь  во множестве вещей для удовлетворения своих разнообразных потребностей, государство, совокупность граждан, по необходимости одаряется имущественными правами и, таким образом, является в юридическом быту субъектом гражданского права и в этом качестве называется казной Но не только по необходимости казна должна быть признана субъектом прав наравне с прочими гражданами; она должна быть признана субъектом привилегированным, т. е. ей должны быть предоставлены преимущественные права в сравнении с отдельными гражданами, потому что каждый отдельный гражданин должен жертвовать личными интересами для общего блага и только те привилегии несправедливы и ненавистны, которые даются одним гражданам перед другими, а не те, которые установлены для общественной пользы.

     Во  многих законодательствах действительно  встречаются разные привилегии в  пользу казны; совокупность этих привилегий известна под именем jus Fisci. Но по отношению  к нашему законодательству нельзя сказать, чтобы казна пользовалась какими-либо резкими преимуществами, а большей частью она пользуется теми же правами, какие принадлежат казне по праву собственности: «обширные пространства государственной территории составляют собственность казны, ей принадлежат разные здания, множество различных предметов из имущества движимого, и она распоряжается всем этим наравне с частными лицами: приобретает и отчуждает свои имущества тем же порядком, теми же способами, как и частные лица»12. Казна вступает в самые разнообразные обязательства, ведущие к приобретению имуществ, но при этом не пользуется никакими привилегиями: есть в законодательстве некоторые особенности относительно обязательств, заключаемых казной, но особенности эти не представляются привилегиями, не представляют казне какие-либо исключительные права, а определяют или юридические отношения казны с другими лицами, или - образ действий и пределы власти тех лиц и учреждений, которые представляют государство в его имущественных отношениях.

     Только  немногие преимущества предоставлены  казне. Так, при конкурсе кредиторов казна по некоторым требованиям  удовлетворяется преимущественно  перед другими лицами. Но и в  этом случае казна не имеет исключительного  преимущества, а разделяет его  с некоторыми другими лицами, так что при недостатке имущества и по этим требованиям казна удовлетворяется по соразмерности. Некоторые выгоды, по-видимому, предоставлены казне в судопроизводственном отношении. Например, она не платит гербовых, судебных и канцелярских пошлин; по делам против казны не допускается обеспечение исков, предварительное исполнение и т. п. Словом, казна по нашему законодательству пользуется лишь очень немногими отдельными привилегиями, вообще же ей принадлежат имущественные права наравне с частными лицами.

    Как и каждое другое юридическое лицо, казна действует через представителя. Ближайшим и верховным представителем казны является государь. Но присутственные места и должностные лица суть также представители казны, и  можно сказать, что всякое присутственное место есть представитель казны, так как нет ни одного присутственного места, которое не распоряжалось бы каким-либо казенным имуществом. Хотя преимущественно делами казны заведуют Министерство финансов и Министерство земледелия и государственных имуществ, а потому и учреждения этих министерств по преимуществу считаются представителями казны. Каким образом действуют представители казны - это определяется законодательством. Большей частью деятельность представителей казны основана на коллегиальном начале, только отдельные должностные лица действуют бюрократически. Но нередко высказывается мнение, что различные присутственные места суть также юридические лица; высказывается даже мнение, что в каждом должностном лице важно отличать физическую личность от юридической, что должность есть также юридическое лицо, а чиновник, служащий - представитель, орган этого лица. Однако такое воззрение нельзя считать справедливым: все присутственные места и все должностные лица действуют именем государства, служат его органами, и потому нельзя признать их самостоятельными юридическими лицами, а личность их сводится к личности обширного союза - государства.

     Только  такие учреждения, такие совокупности лиц и вообще такие понятия, одаренные  правами, которые существуют независимо от государства, хотя и с его разрешения, могут считаться юридическими лицами. А присутственные места исходят от государства и исполняют те или другие его задачи. Вообще, следует сказать, что понятие о юридической личности чрезвычайно щедро используется в юридическом быту, без особой в том потребности. «Если юридические лица составляют в юридическом быту явление исключительное, то не следует размножать их искусственно. Лучше довольствоваться такими юридическими лицами которые необходимо должны быть признаны самостоятельными, без которых не могут быть объяснены юридические явления»13.

# 2.3 Доходы от облигаций,  находящихся в  государственной  собственности

      Среди ценных бумаг, перечисленных в ст.143 Гражданского кодекса РФ, названы и государственные облигации. Одна из разновидностей государственных облигаций - облигации государственного сберегательного займа Российской Федерации.

     В соответствии с ч.2 ст.816 ГК облигацией признается ценная бумага, удостоверяющая право ее держателя на получение  от лица, выпустившего облигацию, в предусмотренный ею срок номинальной стоимости облигации или иного имущественного эквивалента. Облигация предоставляет ее держателю также право на получение фиксированного в ней процента от номинальной стоимости облигации либо иные имущественные права.

     Особенность облигаций государственного сберегательного  займа РФ состоит в том, что  они удостоверяют право держателя  на получение от Российской Федерации  как самостоятельного субъекта гражданского оборота ежеквартального купонного дохода и номинальной стоимости облигаций при их погашении14.

     В отличие от других ценных бумаг, выпускаемых  Российской Федерацией как участником гражданского оборота, облигации государственного сберегательного займа являются государственными ценными бумагами на предъявителя. Права, ими удостоверенные, принадлежат предъявителю облигации и для передачи их другому лицу достаточно вручения этой ценной бумаги.

     Облигации государственного сберегательного  займа РФ относятся к числу свободно обращающихся государственных ценных бумаг. До настоящего времени в законодательстве не предусмотрены ограничения по кругу лиц, которые могут быть их держателями.

     Приказом  Министерства финансов РФ от 5 сентября 2005 года N 99 были утверждены Условия выпуска облигаций государственного сберегательного займа Российской Федерации первой серии. Этим же приказом министерство утвердило условия проведения подписки на облигации первой серии и примерный договор их купли-продажи.

     В Условиях выпуска облигаций первой серии отмечено, что облигации первой серии, государственные ценные бумаги на предъявителя, выпускаются сроком на один год с 27 сентября 2005 года по 26 сентября 2006 года номинальной стоимостью 100 и 500 тысяч рублей.

     Каждая  облигация имеет четыре купона. Купонный период составляет три календарных месяца и определяется с даты начала выпуска. Процентный доход по купону определяется Министерством финансов РФ на каждый купонный период и равняется последней официально объявленной купонной ставке по облигациям федеральных займов с переменным купонным доходом. Процентный доход объявляется за неделю до начала купонного периода.

     Выплата процентного дохода по купонам осуществляется ежеквартально. При погашении облигаций  их держателям должна быть выплачена  номинальная стоимость облигации и процентный доход по последнему купону.

     Размещение  облигаций государственного сберегательного  займа РФ осуществляется через уполномоченные банки и финансовые организации, купившие облигации у Министерства финансов РФ, на условиях подписки.

     В соответствии с условиями проведения подписки на облигации первой серии  для участия в подписке необходимо наличие у организации лицензии, дающей право работы со средствами населения (коммерческие банки либо финансовые организации).

     В условиях проведения подписки на облигации первой серии определена минимальная цена покупки облигаций, минимальный и максимальный объем покупки. В них также отмечено, что право на первоочередное удовлетворение заявки на приобретение облигаций получает банк либо финансовая организация, предложившие более высокую цену по сравнению с другими заявками.

     Участник  подписки, заявка которого удовлетворена, заключает с Министерством финансов РФ договор купли-продажи облигаций.

     Примерный договор купли-продажи облигаций  первой серии, в частности, предусматривает, что эмитент (Министерство финансов РФ) продает, а дилер (уполномоченные банки и финансовые организации) покупает с целью дальнейшего размещения среди физических и юридических лиц облигации первой серии.

     При этом следует иметь в виду, что, заключая договор купли-продажи облигаций, Министерство финансов РФ действует не от своего собственного имени как государственного учреждения, наделенного правами юридического лица, а от имени Российской Федерации как самостоятельного субъекта гражданского оборота, участвующего в нем в соответствии со ст.124 ГК на равных началах с гражданами и юридическими лицами.

     Размещенная облигация государственного сберегательного  займа РФ удостоверяет наличие обязательственных  правоотношений - договора государственного займа.

     В отличие от договора займа, который  заключается путем передачи в  собственность заемщика денег или  других вещей, договор государственного займа в соответствии с п.3 ст.817 ГК заключается путем приобретения займодавцем выпущенных государственных облигаций или иных государственных ценных бумаг.

     Очевидно, что договор государственного займа  следует считать заключенным, а  облигации государственного сберегательного  займа РФ размещенными в момент получения  дилером облигаций от Министерства финансов РФ по акту приема-передачи.

Это обусловлено тем, что с момента  вручения ему облигаций дилер  становится их собственником и выступает  по отношению к Российской Федерации  как самостоятельному субъекту гражданского оборота не только в качестве покупателя облигаций, но и в качестве их держателя, займодавца.

     Неисполнение  или ненадлежащее исполнение дилером  обязательств, предусмотренных договором  купли-продажи облигаций, может являться лишь основанием для привлечения  его к имущественной ответственности. Если иное не предусмотрено в договоре купли-продажи облигаций, истребовать назад облигации, переданные дилеру по акту приема-передачи, Министерство финансов РФ не вправе.

     Выпустив  облигации государственного сберегательного  займа, Российская Федерация, будучи самостоятельным  субъектом гражданского оборота, принимает на себя обязательства ежеквартально производить выплату купонного дохода, а также произвести погашение облигаций по наступлении сроков, предусмотренных условиями выпуска облигаций15.

     Следует заметить, что в настоящее время  функции платежного агента осуществляет Сбербанк РФ, так как именно с ним Министерство финансов РФ заключило соответствующий договор об осуществлении функций платежного агента.

     Таким образом, уполномоченный Министерством  финансов РФ банк-платежный агент - Сбербанк РФ не только производит выплату купонного дохода по облигациям государственного сберегательного займа РФ, но и осуществляет погашение облигаций.

     В том случае, когда держателю облигаций  государственного сберегательного  займа РФ необоснованно отказано в выплате ежеквартального купонного дохода или номинальной стоимости облигаций при их погашении или допущена просрочка в осуществлении соответствующих выплат, ему необходимо иметь в виду следующее.

# 2.4 Доходы от государственного  имущества, сдаваемого  в аренду и передаваемого в доверительное управление

     При передаче имущества в хозяйственное  ведение и оперативное управление публично-правовые образования вступают в гражданские правоотношения в  опосредованной форме, поскольку полномочия по владению, пользованию и распоряжению переданным имуществом переходят к носителю соответствующих вещных прав. В дальнейшем собственник лишь принимает участие в реализации указанных правомочий путем определения целевого назначения переданного имущества, осуществления контроля его сохранности, согласования сделок, совершаемых с отдельными категориями имущества, и т.п.

     Необходимо  принимать во внимание, что наделение  юридических лиц вещными правами  на публичную собственность всегда влечет за собой риск возникновения  неблагоприятных экономических последствий для собственника переданного имущества. Несмотря на то, что в соответствии с п.8 ст.114 ГК РФ собственник унитарного предприятия не несет ответственности по обязательствам предприятия, передача имущества в хозяйственное ведение унитарного предприятия может повлечь его утрату вследствие обращения взыскания на него кредиторами юридического лица. Данное обстоятельство наряду с отсутствием детальной правовой регламентации правового статуса унитарных предприятий и механизма участия публичных субъектов в управлении ими (Федеральный закон "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях" не принят до сегодняшнего дня) ставит под сомнение экономическую целесообразность участия государства и муниципальных образований в деятельности унитарных предприятий.

     Учреждение  публично-правовыми образованиями  организаций, основанных на праве оперативного управления, влечет возложение на собственника имущества субсидиарной ответственности  по обязательствам созданного юридического лица, что также связано с возникновением риска неблагоприятных экономических последствий.

      «Принимая во внимание, что имущество казны  складывается из двух основных составляющих – денежных средств соответствующего бюджета и иного имущества  – управление имуществом казны можно  условно разделить на два внутренне взаимосвязанных, но внешне изолированных процесса: управление средствами государственных и муниципальных бюджетов и управление иным имуществом казны»16.

      Порядок управления денежными средствами государственных  и муниципальных бюджетов детально урегулирован нормами соответствующих отраслей законодательства и не является предметом настоящего исследования. Напротив, порядок управления иным имуществом казны (далее для удобства изложения мы будем называть его "казенным имуществом") до сих пор не нашел системного регулирования в отечественном законодательстве. Это порождает необходимость изучения правовых и экономических аспектов управления государственным и муниципальным казенным имуществом.

     Управление  казенным имуществом представляет собой форму прямого участия публично-правовых образований в гражданских правоотношениях. В процессе управления казенным имуществом публично-правовые образования самостоятельно, в лице управомоченных органов управления, осуществляют правомочия владения, пользования и распоряжения имуществом. Это обстоятельство устраняет зависимость экономических интересов собственника от рисков хозяйственной деятельности учрежденных им организаций.

     Кроме того, казенное имущество является единственным источником прямого дохода публично-правовых образований от вовлечения принадлежащего им имущества в гражданский оборот, поскольку передача имущества в оперативное управление не связана с преследованием цели получения дополнительного дохода. «Закрепление имущества в хозяйственном ведении унитарных предприятий влечет за собой лишь возникновение права собственника на получение части прибыли учрежденной им коммерческой организации»17.

      Существующая  практика управления казенным имуществом субъектов Российской Федерации  и муниципальных образований по-разному решает проблему обеспечения учета казенного имущества, в том числе учета изменения его стоимости. При этом можно выделить следующие способы решения указанной проблемы в нормах регионального и местного законодательства: 1) учет изменения стоимости казенного имущества производится по результатам сделок, заключаемых с объектом, либо в процессе периодически проводимой инвентаризации казенного имущества; при этом учет казенного имущества осуществляется в рамках ведения реестра имущества публичного субъекта (город Москва, Свердловская область, Красноярский край, город Новосибирск);  2) учет изменения стоимости казенного имущества производится на забалансовых счетах специализированных организаций, обеспечивающих сохранность и обслуживание объектов казенного имущества, в соответствии с правилами бухгалтерского учета (город Санкт-Петербург); 3) учет казенного имущества осуществляется в рамках ведения реестра имущества публичного субъекта, учет изменения стоимости объектов производится реестродержателем в соответствии с правилами бухгалтерского учета (город Челябинск); 4) казенное имущество отражается на забалансовом счете уполномоченного органа государственного управления (местного самоуправления) и на отдельном балансе лица, с которым заключается договор поручения на управление казенным имуществом публичного субъекта (город Чебоксары); 5) учет казенного имущества осуществляется на отдельном балансе специализированной организации, учрежденной собственником для обеспечения сохранности, содержания и обслуживания казенного имущества (Костромская область, город Томск)18.

     Наиболее  корректным с точки зрения действующего законодательства представляется осуществление  учета казенного имущества, в  том числе изменения его стоимости, в рамках ведения реестра имущества публичного субъекта. Отражение казенного имущества в бухгалтерской отчетности специализированных организаций, создаваемых собственником для обеспечения содержания казенного имущества, на наш взгляд, не в полной мере соответствует требованиям законодательства о бухгалтерском учете. Учитывая отсутствие нормативных правовых документов, регламентирующих порядок учета изменения стоимости казенного имущества, полагаем возможным применение для этих целей законодательства о бухгалтерском учете - по аналогии, до принятия специальных нормативных правовых актов, регламентирующих порядок учета имущества публичных субъектов.

Структура системы учета имущества казны, на наш взгляд, должна отталкиваться  от особенностей отдельных категорий  казенного имущества. В этой связи особенное значение приобретает классификация объектов казенного имущества.

     Объектами, составляющими казну публично-правового  образования, являются: 1) средства государственного (муниципального) бюджета, внебюджетных и валютных фондов; 2) недвижимость, находящаяся в собственности публично-правовых образований и не закрепленная за государственными (муниципальными) унитарными предприятиями и учреждениями: отдельно стоящие жилые и нежилые здания; помещения, встроенно-пристроенные к жилым домам, но не являющиеся объектами жилого фонда согласно действующим правовым актам (нежилые помещения); жилые помещения и отдельные комнаты в них; муниципальная доля в нежилых помещениях единого комплекса недвижимого имущества, находящегося в общей долевой собственности собственников помещений (кондоминиума); земельные участки, иные природные ресурсы; предприятия (имущественные комплексы); строения, сооружения (объекты инженерной инфраструктуры, иные хозяйственные сооружения); иные недвижимые вещи; 3) движимое имущество, находящееся в собственности публично-правовых образований и не закрепленное за государственными (муниципальными) унитарными предприятиями и учреждениями: машины, станки, оборудование, товарные запасы, запасы сырья и материалов; ценные бумаги; обязательственные права публично-правовых образований в отношении хозяйственных обществ, приобретенные им в связи с участием в образовании имущества данных юридических лиц; иные имущественные права публично-правовых образований; объекты интеллектуальной собственности публично-правовых образований, в том числе исключительные права на них; архивные фонды и архивные документы; программные продукты и информационные базы данных; иные движимые вещи.

     На  основании вышеизложенного, в целях  обеспечения единообразного учета  имущества публично-правовых образований, в том числе казенного имущества, полагаем необходимым принятие следующих мер: а) пересмотр действующих нормативных правовых документов, регламентирующих порядок ведения реестра имущества публичных субъектов, с точки зрения разделения его на два самостоятельных раздела: реестра имущества, переданного в хозяйственное ведение и оперативное управление учрежденных публично-правовыми образованиями организаций, и реестра казенного имущества публичного собственника; б) разработка нормативных правовых документов, регламентирующих порядок учета изменения стоимости объектов казенного имущества, оценку их доходности, учета обязательств, возникающих у публичного собственника в связи с вовлечением казенного имущества в гражданский оборот, с целью формирования достоверной информации об имущественном положении публично-правового образования.

     Как уже было сказано, управление казенным имуществом является формой прямого  участия публично-правовых образований  в гражданских правоотношениях. Опосредованное участие публично-правовых образований в гражданских правоотношениях (путем передачи имущества в хозяйственное ведение и оперативное управление) влечет за собой возложение заботы о содержании и использовании по целевому назначению переданного имущества на обладателя соответствующих вещных прав – унитарное или казенное предприятие, учреждение. Собственник же сохраняет за собой лишь надзорные и контрольные функции. Управление казенным имуществом подразумевает возложение полного объема бремени содержания имущества на его собственника. Это влечет за собой необходимость создания механизма хозяйственного управления объектами казенного имущества: обеспечение их содержания, сохранности, поддержания в состоянии, пригодном к эксплуатации, организации передачи в пользование третьим лицам и контроля соблюдения условий заключенных договоров.

     Как было отмечено выше, публично-правовые образования участвуют в гражданских  правоотношениях в лице уполномоченных органов государственной власти и местного самоуправления (общий порядок), либо в лице иных органов, физических и юридических лиц на основании специальных поручений (специальный порядок).

# 3. ВЗЫСКАНИЕ ЗАДОЛЖЕННОСТИ РФ ЗА СЧЕТ КАЗНЫ

# 3.1 Обращение взыскания  на имущество Казны

       Возможно, не всем известно, что к казне Российской Федерации предъявляется все больше исков. Как следует из письма Министерства финансов РФ от 28 июня 2009 г. N 01-01-10 "Об обзоре практики рассмотрения в судах споров с участием Министерства финансов Российской Федерации по защите интересов казны Российской Федерации и Правительства Российской Федерации за 2008 год"19, в 2008 г. их было более четырех с половиной тысяч. Сумма предъявленных исков составила свыше 12 млрд рублей, около 80 млн рублей было взыскано за счет средств федерального бюджета.

     Представляется, что столь незначительный размер удовлетворенных требований на фоне роста их числа и объема обусловлен не только блестящей работой Юридического департамента Минфина России, но и  отсутствием отработанной системы  защиты прав кредиторов государства от неправомерных действий последнего в сфере гражданско-правовых отношений (например, государственного займа). Кроме того действующим законодательством недостаточно четко определены пределы имущественной ответственности Российской Федерации.

      Одним из основных признаков юридического лица как самостоятельного хозяйствующего субъекта (следовательно, и Российской Федерации) является его имущественная ответственность по своим обязательствам, пределы которой прямо установлены законом. Именно из этого источника возмещаются убытки, причиненные государством третьим лицам. Однако особенности вовлечения в хозяйственный оборот государственного имущества порождают среди кредиторов государства заблуждения, не позволяющие ясно представить существующий порядок исполнения судебных решений о взыскании с государства возникшего долга.

     При анализе данного вопроса удалось  выявить два заблуждения, которые  легли в основу двух стереотипов  поведения, которым следуют участники  судебных процессов при взыскании возникшей задолженности с государства.

     С моей точки зрения, суды вправе привлекать названные государственные органы и их территориальные подразделения  в субъектах Российской Федерации  к участию в делах. Но не в качестве ответчиков, поскольку это незаконно. Обращаем внимание на то, что действующее до настоящего времени письмо Верховного Суда РФ "Некоторые вопросы судебной практики по гражданским делам"20 в части, касающейся дел по искам к государству, содержит именно не основанное на нормах Гражданского кодекса Российской Федерации указание о том, что при предъявлении иска в соответствии со ст. 1069, 1070 ГК РФ от имени казны Российской Федерации в качестве ответчика должно выступать Министерство финансов РФ.

     Противоречие  гражданскому законодательству заключается в том, что указанные государственные органы являются самостоятельными хозяйствующими субъектами и действуют в рассматриваемых правоотношениях с участием государства от его имени в порядке, установленном п. 3 ст. 125 ГК РФ. Данное обстоятельство подтверждается тем же письмом Верховного Суда РФ, в котором говорится, что сумма возмещения взыскивается за счет казны РФ (которую в судах представляет Министерство финансов РФ), а не за счет имущества и денежных средств, переданных Министерству финансов Российской Федерации как федеральному органу исполнительной власти в оперативное управление.

     Разъяснение смысла приведенной нормы применительно  к случаю предъявления иска о возмещении убытков по ст. 16 ГК РФ содержится в  упомянутом постановлении пленумов ВС РФ и ВАС РФ N 6/821: в подобных случаях ответчиками по делу признаются указанные в главе 5 ГК РФ субъекты Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования в лице соответствующего финансового или иного управомоченного органа. При этом, если иск заявлен не к тому органу, который должен в соответствии с законом быть адресатом требования, производится обычная замена ненадлежащей стороны.

Таким образом, следует иметь в виду, что ответчиком по рассматриваемой  категории споров является один из упомянутых субъектов, а соответствующий орган управления лишь его представителем.

     В отношении пределов имущественной  ответственности государства по его обязательствам можно сделать  вывод о том, что поскольку  государство несет ответственность  своей казной (за исключением определенной группы имущественных объектов), в состав которой входят не только денежные средства федерального бюджета, но и иное имущество, не будет нарушением закона восстановить нарушенные права истца за счет "иного" имущества казны Российской Федерации.

# 3.2 Порядок обращения  взыскания на имущество  Казны

      Стороны по делу. Первым шагом лица к восстановлению своих нарушенных государством имущественных прав должно стать участие в судебном процессе с фактическим требованием о взыскании с правонарушителя имущества. Для этого следует подать исковое требование о взыскании убытков, либо возмещении вреда, или о взыскании долга.

     Ответчиком  по делам такого рода является Российская Федерация. От ее имени и за счет средств федеральной казны, согласно ст. 1071 ГК РФ, выступают уполномоченные финансовые органы, если в соответствии с п. 3 ст. 125 ГК РФ эта обязанность не возложена на другой орган, юридическое лицо или гражданина.

     При принятии судом решения об удовлетворении заявленных исковых требований по рассматриваемой в данной публикации категории дел было бы целесообразно (помимо требуемых ч. 1 ст. 128 АПК данных) в резолютивной части такого решения уточнять, за счет имущества казны какого уровня (федерального, субъекта Российской Федерации или муниципального) и в чью конкретно пользу взыскивается денежная сумма.

     Кроме того, желательно, чтобы суды указывали  в резолютивной части решения  наименование счета ответчика, с  которого следует взыскивать денежные суммы. Данные сведения должны представить по запросу суда представители ответчика. Чтобы максимально гарантировать наибольшую вероятность исполнения судебного решения, было бы не лишним привлекать к участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований, учреждение Банка России или уполномоченного банка, обслуживающего доходный счет бюджета соответствующего уровня. Это не противоречит закону и ускоряет исполнение вступившего в законную силу решения суда, поскольку участие кредитной организации в судебном процессе презюмирует ее осведомленность о том, с какого счета должны быть списаны взыскиваемые суммы (при их наличии, разумеется).

     По  сложившейся практике исполнительный лист на взыскание средств за счет казны Российской Федерации направляется в соответствующее местное отделение федерального казначейства по месту нахождения кредитора, потом вместе с экземпляром судебного решения в территориальное управление казначейства, а затем для фактического исполнения в Министерство финансов РФ (Главное управление федерального казначейства МФ РФ). Для сокращения срока прохождения исполнительного листа целесообразно сразу направить его в Министерство финансов РФ.

     По  поступлении исполнительных листов, выданных в порядке, установленном  законодательством, в Главное управление федерального казначейства, а копий в Правовой департамент Минфина РФ, последний в течение трех дней проводит правовую экспертизу материалов судебных споров, по которым выданы исполнительные листы, а также постановлений (определений) органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда на предмет их возможного обжалования в надзорной инстанции, а в случае необходимости готовит соответствующее заявление о принесении протеста в порядке надзора или жалобы на судебное решение, постановление (определение) органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда.

     В пятидневный срок со дня получения  исполнительных документов Главное  управление федерального казначейства направляет в соответствующее управление федерального казначейства Министерства по субъектам Российской Федерации реестр для перечисления бюджетных средств и подлинники исполнительных документов.

     Управление  федерального казначейства Министерства по субъектам Российской Федерации  по получении документов на основании  реестра перечисляет средства федерального бюджета получателю на указанные в его заявлении счета в банке или иной кредитной организации.

     Министерство  финансов РФ рассматривает направленные в его адрес документы и  принимает решение о выделении  средств из федерального бюджета  для исполнения судебного решения.

     Весьма  вероятно, что исполнительный лист не будет своевременно исполнен по ряду причин. Например, из-за отсутствия средств в бюджете Российской Федерации или отсутствия установленного порядка финансирования судебных решений  о возмещении вреда за счет казны Российской Федерации.

     Кроме того, при направлении исполнительного  документа о взыскании денежных средств с государства для  его исполнения следует принять  во внимание правило ст. 239 Бюджетного кодекса РФ, установившее принцип  иммунитета бюджетов.

     Исходя  из указанного принципа, обращение  взыскания на средства бюджета соответствующего уровня может быть осуществлено лишь на основании судебного акта, предусматривающего: а) возмещение в размере недофинансирования в случае, если взыскиваемые средства были утверждены в законодательном порядке в составе расходов бюджета; б) возмещение убытков, причиненных физическому или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания актов органов государственной власти или органов местного самоуправления, не соответствующих закону или иному правовому акту, за исключением случаев, оговоренных в законе.

     Вместе  с тем следует учитывать то обстоятельство, что Федеральный закон "Об исполнительном производстве", в частности, его ст. 6 предусматривает, что исполнительный документ, в котором содержатся требования судебных актов о взыскании денежных средств, может быть также направлен взыскателем непосредственно в банк или иную кредитную организацию, если взыскатель располагает сведениями об имеющихся там счетах должника и о наличии на них денежных средств.

     С указанной отметкой исполнительный лист возвращается взыскателю. Полученный из банка документ предъявляется судебному приставу-исполнителю с заявлением об открытии исполнительного производства. В соответствии со ст. 11 закона "Об исполнительном производстве" (с учетом правила п. 2 ст. 124 ГК РФ, согласно которому к государству как субъекту гражданского права применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством) исполнительные действия совершаются по месту нахождения имущества должника-государства.

     Выбрать конкретное имущество должника, на которое должно быть обращено взыскание, достаточно сложно. Взыскатель не обязан предоставлять перечень имущества должника, на которое может быть обращено взыскание, и если судебный пристав-исполнитель потребует такой список, его предоставит должник. Однако, учитывая загруженность судебных приставов и их возможность работать лишь в определенном районе, выбрать имущество целесообразно самому взыскателю. О результате выбора следует известить судебного пристава-исполнителя.

     Кроме того, можно поручить розыск имущества должника службе судебных приставов. Для этого взыскателю нужно предварительно профинансировать все расходы по розыску (авансовый взнос вносится на депозитный счет соответствующего подразделения судебных приставов). Эти средства будут возмещены взыскателю судебным приставом после получения долга.

Можно предположить, что лучший выход из такой ситуации наложить арест на имущество ответчика (будущего должника) еще в стадии судебного разбирательства, так как арестованное по решению  суда имущество, вероятно, и будет реализовано судебным исполнителем, не заинтересованным в обременении себя поиском другого имущества.

     Российская  Федерация, обладая правом нормотворчества, осуществляет его, в частности, путем  нормативного регулирования гражданско-правовых отношений. Следовательно, до момента предъявления кредиторами к Российской Федерации имущественных требований в судебном порядке последняя имеет возможность закрепить пределы собственной ответственности, четко определив состав имущества, включаемый в государственную казну Российской Федерации.

     Содержание  такого юридического понятия, как "иммунитет  государства", созданного для охраны публичного интереса, при существующем нормативно-правовом оформлении явно устарело. Этот термин не соответствует сложившимся правоотношениям, так как в качестве юридического инструмента уже не исполняет изначально присущие ему функции. Следовательно, пора принять соответствующий закон, регулирующий государственный иммунитет.

     В сфере правоотношений с участием иностранных юридических лиц, граждан и государств принятие такого акта предписывается ст. 127 ГК РФ. Однако во внутренних правоотношениях иммунитет государства не установлен. Поскольку государство действует в интересах гражданского общества, одной из основных его целей должно стать обеспечение сохранности определенного объема публичной собственности, наличие которой и вовлечение ее в гражданский оборот без права отчуждения в частную собственность обеспечивало бы минимальные имущественные гарантии членам общества. Поэтому следует принять нормативно-правовой акт, в котором были бы определены виды объектов исключительной публичной собственности, "народного достояния", на которое не может быть обращено взыскание по долгам публично-правового образования.

     А чтобы в кратчайшие сроки минимально ограничить гражданско-правовую ответственность Российской Федерации, было бы целесообразным упростить процедуру передачи в доверительное управление находящихся в федеральной государственной собственности акций акционерных обществ, установленную Указом Президента РФ от 30 сентября 2005 г. N 98622.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

     Вопросы учета и управления имуществом казны  публично-правовых образований по-прежнему остаются белым пятном в книге  исследования проблем управления государственным  и муниципальным имуществом. Действующее законодательство лишь рамочно обозначает определение казны Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований – денежные средства и иное имущество, не закрепленное в хозяйственном ведении и оперативном управлении государственных и муниципальных унитарных предприятий и учреждений.

         Между тем, глубокое исследование  данной темы может послужить  основой переосмысления роли  и позиции публично-правовых образований  в гражданско-правовых отношениях, выработать методологические основы единой политики учета имущества публично-правовых образований, четко разграничить отдельные категории государственного и муниципального имущества.

         Имущество казны – единственный  инструмент прямого, неопосредованного  участия публично-правовых образований в гражданско-правовых отношениях, единственный источник получения прямых неналоговых доходов бюджетов различных уровней. Имущество, относящееся к категории казенного, включает в себя практически все категории объектов гражданских правоотношений: движимые и недвижимые вещи, имущественные права, информация, результаты интеллектуальной деятельности, нематериальные блага.

         Особое значение разработки темы  правового статуса и экономического  содержания понятия казны публично-правовых образований приобретает в связи с принятием Федерального Закона "О разграничении государственной собственности на землю в Российской Федерации". С вступлением в силу указанного нормативного правового акта в казну публично-правовых образований поступит огромный блок недвижимого имущества – земельные ресурсы. И от того, насколько Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования будут готовы к осмыслению своей роли в процессе проведения земельной реформы, роли рачительного и заботливого хозяина, напрямую зависит успех самой реформы.

      Проанализировав научную литературу, действующие  законодательные акты, а также  научно-популярные публикации в периодической  литературе автор пришел к следующим  выводам. Казна  Российского государства  не является полноценным субъектом гражданского права, а лишь выступает как система управления частью доходов и расходов государства в имущественных правоотношениях, что может послужить причиной смешения в нашей стране публичной власти и часто-правовых отношений.

      Что касается приватизации как способа  пополнения казны, то здесь на лицо проблема бессистемности действующего федерального законодательства, что  приводит к вынужденному регулированию  и решению проблем приватизации на уровне субъектов федерации и  вносит ненужные региональные различия в нормативную базу отечественного законодательства.

      Следует отметить также отсутствие необходимых  на практике нормативно-правовых актов, регламентирующих порядок управления казенным имуществом, что отрицательно сказывается на доходах государства за счет сдаваемого в аренду и передаваемого в доверительное управление государственного имущества.

      В современном законодательстве Российской Федерации нечетко определены границы  и пределы имущественной ответственности  Российской Федерации, на что оказывает естественное влияние практическое отсутствие практики защиты прав кредиторов государства от его неправомерных действий.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Конституция РФ. М., Юристъ, 2005.
2. Гражданский кодекс РФ. - Собрание законодательства РФ, 05.12.2004, N 32, ст. 3301, Российская газета, N 238-239, 08.12.2004.
3. Гражданский кодекс РСФСР. М., Право и образование. 2003.
4. Бюджетный кодекс РФ. М., Юристъ, 2008.
5. Федеральный закон О приватизации. М.: Юристъ, 2003.
6. Федеральный закон от 21 июля 2007 г. N 123-ФЗ «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации». - СЗ РФ. 2007. N 30. Ст. 3595.
7. Закон РФ “О банках и банковской деятельности в РФ” // СЗ РФ. 2006. № 6. Ст. 492.
8. Закон РФ “О Государственной налоговой службе РФ” // ВВС РФ. 2001. № 15. Ст. 493; СЗ РФ. 2006. № 25. Ст. 2958.
9. Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Финансовое право России: Учебное пособие для вузов. М., 2007.

10 Дадашев А.З., Черник Д.Г. Финансовая система России. М., 2009.

11 Ефимова Л.Г., Новоселова Л.А. Банки: ответственность за нарушения при расчетах. М., 2006.

1. Жданов П. Финансовое право. М., 2005.
2. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации (часть первая) / Под ред. О.Н.Садикова. М., 2009.
3. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации (часть первая) / Под ред. М.И.Брагинского. М., 2005.
4. Комментарий части первой Гражданского кодекса Российской Федерации. М., 2005.
5. Правовое регулирование банковской деятельности / Под ред. Е.А.Суханова. М., 2007.
6. Финансовое право: Учебник / Под ред. Н.И. Химичевой. М., 2006.
7. Финансовое право: Учебник / Под ред. О.Н. Горбуновой М., 2006.
8. Хайретдинова Г. И . Проблемы учета и управления казенным имуществом. Проблемы осуществления учета и управления казенным имуществом Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.  МТУ МИО РФ по ПФО., М., 2001.
9. Хайретдинова Г. И . Что такое казна. МТУ МИО РФ по ПФО., М., 2001.
10. Черник Д.Г. Налоги в рыночной экономике. М., 2007.