

**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»**

**Введение**

Аналитическая записка подготовлена в соответствии с пунктом 3.2.21 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2007 год, на основании информации, полученной от Федерального агентства по управлению федеральным имуществом, 34 территориальных управлений Федерального агентства по управлению федеральным имуществом, Федеральной регистрационной службы, Федеральной налоговой службы, Федерального агентства по водным ресурсам, Федерального агентства по атомной энергии, Федерального космического агентства, Федерального агентства по недропользованию, Федерального агентства по промышленности, представленной по соответствующим запросам Счетной палаты Российской Федерации. Кроме того, использована информация, полученная от правительств Москвы и Санкт-Петербурга, губернатора Ставропольского края, администрации Краснодарского и Красноярского краев, правительств Республик Татарстан и Башкортостан; Московской, Ленинградской, Нижегородской областей, Министерства государственного имущества и земельных отношений Ульяновской области. При формировании аналитической записки использованы сведения, полученные от глав муниципальных образований городов Тулы, Чебоксар, Кирова, Пензы, Нижнего Новгорода, Ульяновска, Екатеринбурга, Щербинки (Московской области), департамента муниципального имущества и земельных отношений города Красноярска, а также администраций муниципальных районов Московской области: Чеховского, Подольского, Серпуховского; комитетов по управлению муниципальным имуществом: Красногорского, Можайского, Орехово-Зуевского, Воскресенского районов.

При подготовке аналитической записки использованы результаты проверки эффективности использования и распоряжения федеральным имуществом (за исключением средств федерального бюджета), составляющим государственную казну Российской Федерации, за 2006 год, принятые Коллегией Счетной палаты (протокол от 29 июня 2007 года № 30К (548)).

Кроме того, в состав аналитической записки вошли материалы, полученные в ходе проведения НИР по темам: «Формирование системы единого учета приобретения, использования и выбытия федерального имущества (за исключением средств федерального бюджета), составляющего казну Российской Федерации» и «Порядок расчета дополнительных доходов федерального бюджета за счет вовлечения в оборот недежных активов, составляющих казну Российской Федерации».

В аналитической записке проведен анализ законодательства, регулирующего реализацию прав и полномочий Российской Федерации в сфере учета использования и распоряжения имуществом, составляющим казну Российской Федерации (раздел 1 аналитической записки).

Особое внимание уделено следующему:

- анализу состава и порядка формирования имущества, составляющего казну Российской Федерации (раздел 2 аналитической записки);
- формированию целей и задач организации управления объектами имущества казны, созданию Единого реестра федерального имущества, составляющего казну

Российской Федерации, и социально-экономической сущности имущества казны (раздел 3 аналитической записки);

- организации формирования и ведения единого учета имущества, в том числе имущества казны Российской Федерации (раздел 4 аналитической записки);

- реализации Росимуществом полномочий Российской Федерации по использованию и распоряжению имуществом, составляющим казну Российской Федерации (недвижимое имущество, без земельных участков), и оценке эффективности деятельности Росимущества по использованию и распоряжению таким имуществом (раздел 5 аналитической записки);

- анализу зарубежного опыта в сфере управления имуществом, составляющим государственную казну (раздел 6 аналитической записки);

- анализу опыта субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по учету и управлению имуществом, составляющим их казну (раздел 7 аналитической записки);

- совершенствованию законодательства и созданию механизмов управления в части использования и распоряжения федеральным имуществом, составляющим казну Российской Федерации (раздел 8 аналитической записки).

## **1. Анализ законодательства, регулирующего реализацию прав и полномочий Российской Федерации в сфере управления, распоряжения и учета имущества, составляющего казну Российской Федерации. Полномочия федеральных органов исполнительной власти по управлению, использованию и распоряжению имуществом, составляющим казну Российской Федерации**

**1.1.** Особенностью института государственной собственности является то, что институт права государственной собственности охватывает не только нормы гражданского права, но и нормы других правовых отраслей, регулирующих отношения собственности: государственного, административного, финансового права, т. е. представляет собой комплексный правовой институт. По содержанию в нем преобладают гражданско-правовые нормы, а определяющую роль играют конституционные (государственно-правовые) нормы.

Статья 8 Конституции Российской Федерации и пункт 1 статьи 212 Гражданского кодекса Российской Федерации устанавливают, что в Российской Федерации субъектами права государственной и муниципальной собственности выступают, соответственно, Российская Федерация в целом (федеральная государственная собственность), субъект Российской Федерации (государственная собственность субъекта Российской Федерации), муниципальное образование (муниципальная собственность). Причем такое понятие, как федеральная собственность, несмотря на широкое его применение в нормативных правовых актах и публикациях, отсутствует.

Каждый из этих уровней собственности представлен самостоятельными субъектами права собственности, не зависящими друг от друга. В России существуют более восьмидесяти государственных собственников и тысячи муниципальных.

К исключительному ведению Российской Федерации пункт «д» статьи 71 Конституции Российской Федерации относит управление федеральной государственной собственностью. Управление государственной собственностью субъектов Российской Федерации (статья 72 Конституции Российской Федерации) осуществляется посредством реализации ими полномочий собственников по владению, пользованию и распоряжению соответствующим имуществом.

В современном гражданском законодательстве Российской Федерации институт казны определен содержанием пункта 4 статьи 214 и пункта 3 статьи 215 Гражданского

кодекса Российской Федерации: средства соответствующего государственного (местного) бюджета и иное государственное имущество, не закрепленное за государственными (муниципальными) предприятиями и учреждениями, составляют государственную казну Российской Федерации, казну субъекта Российской Федерации, муниципальную казну соответствующего городского, сельского поселения или другого муниципального образования (приложение № 1, приложения в Бюллетене не публикуются).

Находящееся в государственной собственности имущество подразделяется на две части. Одна часть закрепляется за государственными юридическими лицами (предприятиями и учреждениями) на ограниченных, но самостоятельных вещных правах хозяйственного ведения или оперативного управления. Это «распределенное» государственное имущество составляет базу для участия этих организаций в хозяйственном обороте в качестве самостоятельных юридических лиц.

Имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями («нераспределенное» государственное имущество), прежде всего средства соответствующего бюджета, составляют государственную казну того или иного государственного (публично-правового) образования. Гражданский кодекс Российской Федерации понимает под казной именно «нераспределенное» государственное имущество.

Правовой режим имущества, находящегося в составе имущества казны, имеет свои особенности: имущество не принадлежит на вещных правах никакой организации; используется организациями (юридическими лицами) для реализации собственных целей только по решению уполномоченного государственного органа.

Анализ статьи 214 Гражданского кодекса Российской Федерации показывает, что под казной понимается некий имущественный комплекс, являющийся объектом правоотношений. При этом смысловое толкование статьи 125 Гражданского кодекса Российской Федерации показывает, что казна отождествляется с соответствующим публично-территориальным образованием, что входит в противоречие со статьей 214 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Так, в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, подлежит возмещению за счет, соответственно, казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования (статьи 1069-1071 Гражданского кодекса Российской Федерации). От имени казны выступают определенные финансовые органы, если в соответствии с пунктом 3 статьи 125 Гражданского кодекса Российской Федерации эта обязанность не возложена на другой орган, юридическое лицо или гражданина. В соответствии со статьей 1071 Гражданского кодекса Российской Федерации финансовый орган выступает от имени казны, то есть казна здесь представляется неким субъектом, участвующим в гражданском обороте. Эта статья Гражданского кодекса Российской Федерации ссылается на статью 125 Гражданского кодекса Российской Федерации, устанавливая, что от имени казны могут выступать уполномоченные законом органы. Однако и эта статья Гражданского кодекса Российской Федерации не содержит понятия казны, а говорит об участии Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством. То есть показывает, что казна отождествляется с соответствующим публично-территориальным образованием.

Кроме того, Гражданский кодекс Российской Федерации фактически использует понятие бюджета как тождественное публичному имуществу, выраженному в денежных средствах. Согласно статье 214 Гражданского кодекса Российской Федерации сред-

ства бюджета являются составной частью соответствующей казны. При этом под бюджетом принято понимать либо финансовый план государства, либо форму образования и расходования государственного фонда денежных средств. Сравнение понятий «казна», используемых в Бюджетном кодексе Российской Федерации и Гражданском кодексе Российской Федерации, показывает их различие.

Таким образом, согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации понятие «казна» - это символ, обозначающий за счет какого источника следует оплачивать судебные решения. Согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации понятие «казна» - это либо определенное имущество соответствующего образования, либо публично-территориальное образование.

Формирование имущества казны на разных уровнях государственной власти тесно связано с проблемой разграничения государственной собственности. Конституцией Российской Федерации предусмотрены три способа разграничения предметов ведения и полномочий - конституционный, договорный (часть 3 статьи 11) и законодательный (статья 76). Основной закон России определяет предметы ведения Российской Федерации (статья 71), предметы совместного ведения (статья 72), а также полноту государственной власти субъектов Российской Федерации (статья 73).

Согласно пункту 5 статьи 214 Гражданского кодекса Российской Федерации разграничение государственной собственности производится на основании федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

В отсутствие таких законов на федеральном уровне разграничение государственной собственности между Российской Федерацией и субъектами осуществляется на основании постановления Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность», распоряжения Президента Российской Федерации от 18 марта 1992 года № 114-рп «Об утверждении Положения об определении пообъектного состава федеральной, государственной и муниципальной собственности и порядке оформления прав собственности».

При этом передача объектов государственного (федерального) имущества казны, происходила путем формирования соответствующих перечней имущества и принятия соответствующих решений Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, уполномоченных федеральных органов по управлению государственным имуществом об их закреплении или передаче субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям. Передача имущества казны осуществлялась на основании законодательства о приватизации и земельного законодательства.

Однако правовые основания для передачи из состава имущества казны выморочного имущества не определены, законодательство, определяющее порядок распоряжения таким имуществом, отсутствует.

Особенно острым является вопрос разграничения имущества в отношении объектов исторического и культурного наследия. Пунктом 3 приложения № 1 постановления Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 3020-1 объекты исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения были отнесены исключительно к федеральной собственности.

Поправками, внесенными в 2007 году в Федеральный закон от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и

культуры) народов Российской Федерации», в части разграничения полномочий по управлению и распоряжению объектами культурного наследия федерального значения, являвшихся недвижимыми памятниками истории и культуры государственного (общесоюзного и республиканского) значения до 27 декабря 1991 года, установлено, что Правительство Российской Федерации утверждает перечни объектов культурного наследия, которые необходимы для обеспечения осуществления субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями своих полномочий, а также в отношении которых должно быть оформлено право собственности Российской Федерации. Предложения по перечням объектов должны быть представлены в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по управлению федеральным имуществом, не позднее 1 июля 2007 года.

Однако формирование таких перечней предусматривает проведение нормативно неурегулированных экспертиз и согласовательных процедур, что не исключает внесения субъективности при составлении таких перечней и требует значительных финансовых и временных затрат. Так, до настоящего времени перечни объектов культурного наследия Правительством Российской Федерации не утверждены.

Проблемы, возникающие вследствие отсутствия федерального закона, регулирующего полномочия органов государственной власти при управлении объектами недвижимого имущества, являющимися памятниками истории и культуры, характеризуют трудности внедрения института казны в Российской Федерации.

Указом Президента Российской Федерации от 20 февраля 1995 года № 176 «Об утверждении перечня объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения» памятники истории и культуры, выявленные памятники и иные объекты недвижимости были отнесены к федеральной собственности. Однако в соответствии с Законом РСФСР от 15 февраля 1978 года «Об охране и использовании памятников истории и культуры» памятники находились в управлении соответствующих государственных органов субъектов Российской Федерации, и средства от их использования поступали и расходовались органами на мероприятия по государственной охране и сохранению памятников.

При этом в 90-е годы Российская Федерация, считая данные объекты своей собственностью, практически не несла бремя затрат на их охрану и сохранение. С другой стороны, субъекты Российской Федерации управляли памятниками истории и культуры, обеспечивали их государственную охрану и сохранность в соответствии с Законом РСФСР как реальные собственники. Данное обстоятельство привело к рассмотрению Конституционным Судом Российской Федерации значительного количества исков со стороны отдельных субъектов Российской Федерации.

Проведенные Счетной палатой в 2005 году контрольные мероприятия показали, что Правительством Российской Федерации не принимались меры по созданию нормативно-правовой базы государственной охраны объектов культурного наследия, установленные Федеральным законом от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ, не решены вопросы законодательного регулирования имущественных отношений в сферах: государственной охраны таких объектов, в части отнесения имущества к имуществу казны Российской Федерации, разграничения полномочий по управлению и распоряжению объектами; формирования перечня не подлежащих отчуждению объектов; определения критериев и условий отчуждения имущества объектов из государственной собственности; определения механизма передачи имущества собственником в собственность Российской Федерации и изъятия имущества (памятников) у собственников в установленных Законом случаях.

**1.2.** Состав конкретных органов и лиц, уполномоченных государственным собственником в соответствии со статьей 125 Гражданского кодекса Российской Федерации выступать от его имени, зависит от вида отношений, в которых они участвуют. Наиболее широкими полномочиями по управлению и распоряжению объектами федеральной собственности располагает Правительство Российской Федерации (пункт «г» части 1 статьи 114 Конституции, пункт 15 постановления Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года в редакции постановления Верховного Совета Российской Федерации от 21 июля 1993 года и др.). Правительство Российской Федерации делегирует свои полномочия по управлению и распоряжению объектами федеральной собственности федеральным органам исполнительной власти, а также органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации. При этом порядок передачи этих полномочий определяется федеральными договорами и законодательством Российской Федерации.

В рамках исполнительной власти в управлении объектами имущества государственной казны на разных уровнях участвуют: Правительство Российской Федерации, федеральные министерства и ведомства, главы исполнительной власти субъектов, органы исполнительной власти субъектов и органы местного самоуправления Российской Федерации.

Осуществление гражданских правомочий государства как собственника статьей 125 Гражданского кодекса Российской Федерации передано «органам государственной власти в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов».

Деятельность по управлению и распоряжению объектами федеральной собственности осуществляет специальный федеральный орган по управлению государственным имуществом - Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом, его полномочия вытекают из Закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ, постановления Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2004 года № 691 «О Федеральном агентстве по управлению федеральным имуществом» и др. Координацию и контроль деятельности специального федерального органа осуществляет Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 27 августа 2004 года № 443 «Об утверждении Положения о Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации».

Федеральное имущество казны входит в состав материальных ресурсов, находящихся в ведении Федерального агентства по управлению федеральным имуществом (далее - Росимущество) и его территориальных органов, а также других указанных в Законе федеральных органов управления, уполномоченных выступать от имени Российской Федерации. На Росимущество возложены полномочия по обеспечению интересов государства по использованию и распоряжению федеральной собственностью, в том числе:

- осуществление в порядке и пределах, определенных законодательством, полномочий собственника в отношении имущества, составляющего государственную казну Российской Федерации, по передаче федерального имущества юридическим и физическим лицам, приватизации (отчуждению) федерального имущества;
- осуществление учета федерального имущества, ведение реестра федерального имущества.

В процессе управления объектами федерального имущества казны в рамках предоставленных полномочий принимают участие федеральные агентства, службы и ведомства, организации.

На отраслевые исполнительные органы власти Правительством Российской Федерации возложены функции учета, управления и контроля федерального имущества.

При этом анализ полномочий органов исполнительной власти показывает, что каждый вид федерального имущества казны имеет свою отраслевую специфику, которую необходимо учитывать при формировании единой системы управления государственной казной и выработке единых принципов оценки эффективности управления ею.

Наличие большого количества нормативных правовых актов в отношении различных объектов государственного имущества и отсутствие федеральных законов о государственном и муниципальном имуществе ведут к дублированию и несогласованности в исполнении отдельных функций управления государственной собственностью различными исполнительными органами в части ведения учета и контроля таких объектов, управления пакетами акций, неэффективного использования, и снижает ответственность органов исполнительной власти.

При этом можно выделить ряд существующих проблем:

- нечеткое определение полномочий федеральных органов исполнительной власти в части имущества казны;
- несогласованность действий федеральных органов исполнительной власти, в частности при управлении государственными пакетами акций;
- затруднения в определении эффективности управления конкретными объектами;
- большие временные затраты при управлении, недостаточная профессиональная подготовка кадров.

## **2. Состав и порядок формирования объектов имущества, составляющего казну Российской Федерации**

**2.1.** 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 (приложение № 2):

- земельные участки, находящиеся в федеральной собственности;
- участки леса, недр, водные объекты и другие природные ресурсы, находящиеся в федеральной собственности;
- 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;

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

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

- 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 (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») 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 имеющиеся 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».

**2.2.** 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 пространст-

во, 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.

Проведенные Счетной палатой в 2005-2007 годах проверки показали, что при приватизации, в ряде случаев, объекты гражданской обороны, в нарушение положений, установленных Государственной программой приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 год, утвержденной постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 11 июня 1992 года № 2980-1, включались в состав приватизируемого имущества без решения Правительства Российской Федерации. Так, была осуществлена приватизация защитных сооружений, расположенных по адресу: Москва, ул. Свободы, д. 35, встроенных в корпуса № 1А, № 31, № 32, № 37, № 68, № 112, № 117Б, № 118.

Кроме того, основная масса объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, составляющих имущество казны, образована вследствие неисполнения постановления Правительства Российской Федерации от 7 марта 1995 года № 235 «О порядке передачи объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения федеральной собственности в государственную собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность».

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, бесхозное;
- выморочное и иное имущество, обращенное в федеральную собственность в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (приложение № 3).

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.

### **3. Цели и задачи организации управления объектами имущества казны. Социально-экономическая сущность имущества государственной казны**

**3.1.** К основным специфическим принципам управления государственной собственностью относятся: соответствие содержания и методов управления характеру реформ в переходные периоды; направленность управления государственной собственностью на преодоление государственных кризисов и выход на путь интенсивного экономического развития; направленность управления на обеспечение прогрессивной реструктуризации экономики.

При этом федеральные органы управления должны выполнять стратегические функции по воспроизводству и эффективному использованию государственной собственности в целом, а также основные функции управления федеральной собственностью. Управленческие функции воспроизводства региональной собственности осуществляются на основе совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации, муниципальной - Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и муниципалитета.

Формирование сложившейся на сегодняшний день системы управления федеральным имуществом строилось на основе принципов и приоритетов, заложенных в Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 9 сентября 1999 года № 1024 (далее - Концепция).

Концепцией были установлены цели государственной политики, в том числе:

- увеличение доходов федерального бюджета;
- оптимизация структуры собственности в интересах обеспечения устойчивых предпосылок для экономического роста;
- вовлечение объектов государственной собственности в процесс совершенствования управления.

В соответствии с Концепцией для реализации этих целей перед органами исполнительной власти ставились задачи (приложение № 4), в том числе:

- полная инвентаризация объектов государственной собственности, реализация системы учета этих объектов и оформления прав на них;
- классификация объектов государственной собственности по признакам, определяющим специфику управления;
- оптимизация количества объектов управления и перехода к пообъектному целевому управлению;
- обеспечение поступлений дополнительных доходов в федеральный бюджет путем создания новых возобновляемых источников платежей и более эффективного использования имеющегося имущества.

Проведенные Счетной палатой в 2006 году контрольные мероприятия показали, что Росимуществом в полной мере не реализована ни одна из задач, поставленных Концепцией. При этом применяемая Росимуществом на федеральном уровне стратегия была направлена на практически полную поэтапную реализацию федерального недвижимого имущества в рамках действующего законодательства путем приватизации наиболее дорогостоящих объектов имущества и передачи имущества на иной уровень власти.

В Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 года № 38-р) отмечается, что несмотря на сокращение объема излишней государственной и муниципальной собственности в ходе административной реформы, государственный и муниципальный сектора экономики остаются излишне громоздкими, что не позволяет в полной мере задействовать новые эффективные механизмы управления.

В связи с этим политика управления государственной и муниципальной собственностью в 2006-2008 годах и в дальнейшем должна строиться на принципах строгого соответствия состава государственного имущества функциям государства.

Федеральный закон от 4 июня 2003 года № 95-ФЗ внес существенные изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в части управления имуществом, находящимся в собственности субъекта Российской Федерации. Так, Федеральным законом установлено, что до 1 января 2009 года подлежит репрофилированию или отчуждению имущество, которое в соответствии с федеральными законами не передано в федеральную собственность или муниципальную собственность и не может находиться в собственности субъекта Российской Федерации.

Поправками, внесенными в Федеральный закон от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлено, что до 1 января 2008 года обеспечивается безвозмездная передача в федеральную собственность и собственность регионов, а до 1 января 2009 года производится отчуждение или производится репрофилирование муниципального имущества, не соответствующего требованиям статьи 50 о составе муниципального имущества.

Государственное и муниципальное имущество должно быть реформировано исключительно в целях выполнения функций обеспечения деятельности органов власти соответствующего уровня, причем решение таких задач как управление имуществом в целях обеспечения функционирования регионального и муниципального хозяйства и привлечения дополнительных поступлений в бюджет отсутствует. При этом управление государственным и муниципальным имуществом с целью извлечения прибыли, а также повышение бюджетной эффективности от управления государственной собственностью, федеральным законодательством не предусматриваются.

Институт государственной казны должен обеспечивать и осуществлять социально-экономическое функционирование объектов федерального имущества в соответствии с нормативными актами, определяющими ее статус. Однако в настоящее время на федеральном уровне обозначены только генеральные цели и задачи управления всем комплексом государственной собственности. Внедрение института казны осуществляется только на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

При этом из-за несогласованности действий органов исполнительной власти, отсутствия единообразных нормативных правовых актов и долгосрочных программ и концепций социально-экономического развития регионов возникают правовые и иные проблемы при сопоставлении стратегических национальных целей с оперативными и тактическими целями распорядителей государственных средств, их показателей и критериев с учетом оптимальности распределения ресурсов.

Такая же несогласованность и противоречивость существуют и в действующих нормативных правовых актах, принятых Правительством Российской Федерации, в части управления имуществом. Однако цели, установленные Концепцией управления государственным имуществом и Программой социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу, разнятся.

Так, Концепцией установлено: обеспечение поступления дополнительных доходов в федеральный бюджет путем создания новых возобновляемых источников платежей и более эффективного использования имеющегося имущества; вовлечение объектов государственной собственности в процесс совершенствования управления.

При этом Программа определяет, что политика управления государственной и муниципальной собственностью должна строиться на принципах строгого соответствия

состава государственного имущества функциям государства и быть направлена на полную реализацию избыточного федерального недвижимого имущества.

**3.2.** Социально-экономическая сущность института имущества казны проявляется в задачах управления (функциях), в реализации которых она должна участвовать (приложение № 5):

- 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.

#### **4. Принципы учета и оценки имущества казны, создание Единого реестра федерального имущества, составляющего казну Российской Федерации. Организация в Росимуществе учета имущества, составляющего казну Российской Федерации**

##### **4.1. Государственная регистрация права Российской Федерации на имущество федеральной казны (приложение № 6)**

До настоящего времени более 80 % объектов недвижимого имущества казны, учтенного Росимуществом, не имеет стоимостной оценки и государственной регистрации

прав собственности Российской Федерации. В результате у государства отсутствуют необходимые для управления сведения о стоимости своих активов и в полной мере не обеспечено закрепление его прав. Это создает условия для неправомерного использования и распоряжения имуществом казны.

Так, в 2005 году общее количество судебных дел, рассмотренных с участием Росимущества, выступающим в защиту имущественных интересов Российской Федерации, составило 3086 ед. На основании постановления Совета Министров РСФСР от 4 декабря 1974 года № 624 комплекс зданий «Дома Гостижпромурала», находящийся в г. Екатеринбурге, пр. Ленина 52-54, включен в список памятников культуры, подлежащих охране как памятники государственного значения. В нарушение действующего законодательства в 2002 году администрация МО «Город Екатеринбург» зарегистрировала право муниципальной собственности на это здание - памятник. Однако в соответствии с постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 3020-1 вышеуказанные объекты относятся исключительно к федеральной собственности. Решением Арбитражного суда от 19 марта 2007 года, по иску Территориального управления Росимущества по Свердловской области, признано право федеральной собственности на спорные помещения. В результате противоправных действий администрации г. Екатеринбурга федеральный бюджет недополучил только в 2006 году более 4,34 млн. рублей.

Проведение работ по государственной регистрации объектов недвижимого имущества казны, особенно объектов культурного наследия является задачей первостепенной важности. При этом необходимо обеспечить финансирование проведения таких работ.

#### **4.2. Ведение бюджетного бухгалтерского учета имущества казны (приложение № 6)**

Инструкцией по бюджетному учету, утвержденной приказом Минфина России от 10 февраля 2006 года № 25н (действие приказа распространено на отношения, возникшие с 1 января 2006 года), в части III установлено, что счет 010100000 «Основные средства» (счета 010000000 «Нефинансовые активы» раздела 1 «Нефинансовые активы») предназначен для учета объектов основных средств, к которым относятся материальные объекты, используемые в процессе деятельности учреждения при выполнении работ или оказании услуг либо для управленческих нужд учреждения, находящиеся в эксплуатации, запасе, на консервации, сданные в аренду, а также имущество казны Российской Федерации, независимо от стоимости объектов основных средств со сроком полезного использования более 12 месяцев.

Однако Росимуществом и его территориальными управлениями в нарушение приказа Минфина России от 10 февраля 2006 года № 25н «Об утверждении Инструкции по бюджетному учету» в 2006 году постановка на бюджетный учет имущества казны не производилась. Тем не менее государственные пакеты акций (движимое имущество казны), полученные в счет бюджетных средств, выделенных на увеличение уставного капитала открытых акционерных обществ с условием увеличения доли Российской Федерации, Росимуществом на свой бухгалтерский (бюджетный) учет поставлены.

Отсутствие в территориальных управлениях Росимущества бюджетного учета объектов недвижимого федерального имущества казны приводит к искажению отчетности в части учета стоимости имущественных активов, находящихся в федеральной собственности, затрудняет проведение стоимостной оценки и контроля эффективности использования имущества, практически исключает ответственность за нарушение ведения учета.

Следует отметить, что бюджетный учет имущества, находящегося на балансе федеральных органов исполнительной власти, являющихся бюджетными учреждениями, не

в полной мере соответствует Федеральному закону «О бухгалтерском учете». В пункте 2 статьи 1 этого Закона установлено, что «объектами бухгалтерского учета являются имущество организаций, их обязательства и хозяйственные операции, осуществляемые организациями в процессе их деятельности». При этом необходимо добавить «имущество государственной или муниципальной казны».

Также целесообразно в статью 8 «Основные требования к ведению бухгалтерского учета» добавить пункт, содержащий основные требования по ведению бюджетного учета имущества государственной и муниципальной казны.

#### **4.3. Ведение реестра федерального имущества (приложение № 6)**

Проведенные Счетной палатой проверки Росимущества, осуществляющего полномочия собственника в отношении имущества казны Российской Федерации, и его территориальных управлений показали, что не обеспечиваются надлежащее функционирование системы учета федерального имущества и контроль за его использованием в части ведения реестра федерального имущества и публичного реестра государственной недвижимости, в нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 3 июля 1998 года № 696 «Об организации учета федерального имущества и ведения реестра федерального имущества».

Так, Росимуществом не сформированы и не велась информационные блоки по таким объектам учета, относящимся к казне Российской Федерации, как участки леса, недр, водные объекты, не велся учет объектов имущества, составляющего государственную казну Российской Федерации, сведения о которых отнесены к государственной тайне.

Территориальные управления Росимущества не обеспечивают своевременное внесение в реестр федерального имущества информации об объектах недвижимого имущества казны. Так, Территориальным управлением Росимущества по Свердловской области в реестре не учтено имущество, не вошедшее в уставный капитал ОАО «ИЗОТОП» и ОАО «Второе Свердловское авиапредприятие» (на сумму 832 тыс. рублей и 4460 тыс. рублей, соответственно), используемое предприятиями и находящееся на их бухгалтерском балансе. В реестре также отсутствует достоверная информация о количестве объектов выморочного недвижимого имущества.

При этом, по экспертным оценкам, Росимуществом в реестре федерального имущества учтено лишь 20 % от общего количества объектов, запрещенных к приватизации.

Одним из принципиальных требований, предъявляемых к реестру федеральной собственности, является его информационная совместимость с базами данных других учетных систем (Единого государственного реестра прав, государственного земельного кадастра и т. д.). Основой учета федерального имущества является территориальный принцип, в соответствии с которым юридические лица, имеющие федеральное имущество и зарегистрированные на территории субъектов Российской Федерации, представляют и регулярно обновляют сведения о нем. Сведения представляются в соответствующие территориальные органы Росимущества и органы по управлению государственным имуществом субъектов Российской Федерации, наделенные полномочиями территориального органа Росимущества с последующим автоматизированным объединением данных о федеральном имуществе в единый банк данных реестра.

Однако программное обеспечение электронной базы реестра федерального имущества не унифицировано, имеет низкую производительность и неудовлетворительную степень защищенности реестра от несанкционированного доступа и утраты данных.

Отсутствие взаимодействия и обмена информацией между Росимуществом и заинтересованными ведомствами (Росстат, ФНС России, а также с федеральными органами исполнительной власти, на которые возложены координация и регулирование деятель-

ности в соответствующих отраслях) препятствует эффективному вовлечению имущества в хозяйственный оборот.

При этом в Росимуществе в полном объеме отсутствуют сведения о результатах управления государственными пакетами акций, в том числе о полученной чистой прибыли по результатам финансово-хозяйственной деятельности, о начислении дивидендов и о перечислении дивидендов в федеральный бюджет (приложение № 7)<sup>1</sup>. Кроме того, в результате неисполнения постановления Правительства Российской Федерации от 11 января 2000 года № 23 территориальными органами управления, министерствами и агентствами, а также Росимуществом, на которое возложена функция по контролю, реестр показателей экономической эффективности акционерных обществ не сформирован, что негативно сказывается на управлении государственными пакетами акций.

Проведенные Счетной палатой проверки также показали, что в публичном реестре, в нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2003 года № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» и распоряжения Минимущества России от 19 января 2004 года № 164-р, Росимуществом не обеспечена публикация сведений об имуществе, предлагаемом к сдаче в аренду и на иных правах физическим и юридическим лицам. Представленная на официальном сайте информация не содержит сведений о предлагаемом к вовлечению в хозяйственный оборот имуществе, в том числе составляющем казну Российской Федерации, и бесполезна для потенциальных арендаторов федерального имущества.

**4.4.** В развитие порядка учета федерального имущества и ведения реестра федерального имущества Правительство Российской Федерации приняло постановление от 16 июля 2007 года № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества», которым утвердило Положение об учете федерального имущества (далее - Положение) и отменило постановление Правительства Российской Федерации от 3 июля 1998 года № 696 «Об организации учета федерального имущества и ведения реестра федерального имущества».

Положение устанавливает состав подлежащего учету федерального имущества, порядок его учета и порядок предоставления информации из реестра федерального имущества, а также иные требования, предъявляемые к системе учета федерального имущества. Однако постановлением не установлен порядок, регламентирующий учет федерального имущества в части внесения в реестр сведений, отнесенных в установленном порядке к государственной тайне.

Объектами учета является расположенное на территории Российской Федерации или за рубежом следующее федеральное имущество:

- недвижимое (земельный участок, жилое или нежилое помещение, воздушное или морское судно, судно внутреннего плавания, космический объект или прочно связанный с землей объект, перемещение которого без несоразмерного ущерба его назначению невозможно, в том числе здания, сооружения или объекты незавершенного строительства, либо иное имущество, отнесенное законом к недвижимости);

- движимое (акции, доля (вклад) в уставном (складочном) капитале хозяйственного общества или товарищества, либо иное, не относящееся к недвижимости имущество, в том числе интеллектуальная собственность).

Из состава недвижимого имущества, учитываемого ранее в реестре Росимуществом в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июля

---

<sup>1</sup> «Отчет о результатах деятельности Федерального агентства по управлению федеральным имуществом за 2006 год».

1998 года № 696, исключены участки леса, недр, водные объекты и другие природные ресурсы, находящиеся в федеральной собственности. Учет находящихся в федеральной собственности природных ресурсов (объектов), музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда Российской Федерации, а также средств федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов регулируется соответствующим законодательством о природных ресурсах, музейном фонде и бюджетным законодательством Российской Федерации.

В Положении отсутствует определение понятия «имущество, составляющее казну Российской Федерации». В связи с проведенным в Положении делением федерального имущества под имуществом, составляющим казну, понимается только движимое (без акций и долей) и недвижимое (без земельных участков) имущество.

При этом создается понятийное противоречие, так как в состав зарубежного имущества, составляющего казну, включены земельные участки, не предоставленные правообладателем на соответствующем вещном праве (договоре), а в формах годовой отчетности Росимущества в состав прав Российской Федерации включены права на акции открытых акционерных обществ и доли хозяйствующих обществ, составляющие казну Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2007 года № 447 определена последовательная процедура учета и представления правообладателями в соответствующий территориальный орган сведений о принадлежащем им федеральном имуществе, а также порядок действий Росимущества и территориального органа по внесению в реестр или исключению из него сведений об имуществе государственной казны Российской Федерации. При этом имущество казны к учету представляют исключительно территориальные агентства Росимущества.

Реестр состоит из 3 разделов. В раздел 1 включаются сведения о федеральном недвижимом имуществе, в том числе о зданиях, строениях, земельных участках, судах (морских, речных, воздушных), космических аппаратах; в раздел 2 - о движимом имуществе, в том числе об акциях и долях в уставном (складочном) капитале хозяйствующего общества или товарищества, движимом имуществе первоначальной стоимостью более 200 тыс. рублей, а также сведения об оборотных средствах (интеллектуальной собственности Российской Федерации); в раздел 3 - о лицах, обладающих правами на федеральное имущество и сведениями о нем, в том числе сведения о правообладателях объектов учета, не являющихся хозяйствующими обществами и товариществами, об акционерных обществах (эмитентах), об иных лицах, в пользу которых установлены ограничения (обременения) вещных прав на объекты учета. Каждый из разделов состоит из подразделов, соответствующих видам недвижимого и движимого имущества и лицам, обладающим правами на объекты учета и сведениями о них.

Положением также предусмотрено обязательное наличие в реестре стоимостных показателей федерального имущества казны.

Положением предусмотрено, в отличие от ранее действовавшего Положения в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июля 1998 года № 696, что в случае непредоставления (или несвоевременного предоставления) данных в территориальные органы Росимущества для внесения в реестр могут быть применены меры ответственности в соответствии с законодательством. Применение таких мер для юридических лиц в соответствии со статьей 19.7 Административного кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает по решению суда штраф от 3 тыс. до 5 тыс. рублей.

Аналогичные меры воздействия могли применяться территориальными органами Росимущества и ранее, однако не использовались.

## **5. Реализация Росимуществом полномочий Российской Федерации по использованию и распоряжению имуществом, составляющим казну Российской Федерации**

Росимущество в соответствии с Положением, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2004 года № 691, осуществляет в порядке и пределах, определенных законодательством, полномочия собственника в отношении имущества, в том числе составляющего казну Российской Федерации.

**5.1.** При этом, по мнению Росимущества<sup>2</sup>, основной задачей управления федеральным имуществом казны является минимизация такого имущества. Агентством в настоящее время осуществляются мероприятия, направленные:

- на передачу имущества казны в собственность субъектов Российской Федерации или муниципальную собственность как имущества, необходимого для осуществления полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации или решения вопросов местного значения (в 2006 году передано 10274 объекта);

- закрепление имущества казны за отраслевыми федеральными предприятиями и учреждениями на основании предложений отраслевых федеральных органов власти.

Как показали проверки Счетной палаты, наиболее трудно решаемыми проблемами управления имущественными объектами государственной казны Российской Федерации является отсутствие:

- единой системы учета объектов, составляющих государственную казну, позволяющей корреспондировать государственную денежную (бюджетную) казну и государственную имущественную казну;

- должной нормативной правовой регламентации по управлению имуществом казны;

- единого подхода к управлению активами государственной казны, исходя из целевых ориентиров управления;

- эффективного разграничения полномочий по управлению и использованию имущества государственной казны между различными исполнительными органами государственной власти;

- эффективного государственного контроля за управлением государственной имущественной казной как частью государственных активов.

В настоящее время в Росимуществе числятся более 100 тыс. записей об объектах недвижимого имущества казны (без земельных участков), оставить планируется не более 6 тыс. (в основном имущество мобилизационных мощностей) (приложение № 8). По состоянию на 1 января 2007 года в федеральной собственности находилось 53586 зданий и помещений (без учета сооружений и иных объектов), составляющих казну Российской Федерации. Из них передано в аренду 2868 объектов (5,35 % от общего количества), в безвозмездном пользовании находится 11374 объекта (21,22 %), в фактическом пользовании - 24961 объект (46,58 %). Остальные объекты казны Российской Федерации или не используются, или информация об их использовании в Росимуществе отсутствует<sup>3</sup> (приложение № 9).

### **5.2. 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. В Московской области в аренде находилось 2 % федерального имущества казны.

---

<sup>2</sup> «Отчет о результатах деятельности Федерального агентства по управлению федеральным имуществом за 2006 год».

<sup>3</sup> Здесь и далее обобщенные данные получены путем суммирования показателей, содержащихся в отчетности территориальных управлений Росимущества.

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 (приложение № 10).

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 сведениям Росимущества<sup>4</sup>, 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 (утвержденной 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 % (приложение № 11). При этом рыночная оценка стоимости аренды имущества казны производилась исключительно за счет средств арендатора.

Проведенные Счетной палатой проверки показали, что в результате отсутствия контроля со стороны Росимущества в 2003-2004 годах в Пермской области заключение договоров об использовании и распоряжении объектами федерального имущества (нежилых помещений, земли) проводилось без определения их рыночной стоимости (ставки) независимым оценщиком. В 2005 году без проведения оценки действовало 983 договора аренды имущества.

Территориальное управление Росимущества по Ставропольскому краю при передаче в аренду земельных участков коммерческим организациям не определяло их рыночную стоимость в соответствии с законодательством Российской Федерации об оценочной деятельности. В результате объем недополученных средств в федеральный бюджет в 2006 году только по четырем договорам аренды составил более 625 млн. рублей.

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<sup>5</sup> (приложение № 12).

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

Более 99 % договоров аренды недвижимого имущества казны заключено без проведения конкурсов в нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 30 июня 1998 года № 685 «О мерах по обеспечению поступления в федеральный бюджет доходов от использования федерального имущества» (с изменениями от 23 марта 2006 года). Так, Территориальным управлением Росимущества по Пермской области был заключен договор краткосрочной аренды пассажирского причала с ООО «ФИН» без проведения конкурса на основании одной заявки, поступившей 13 апреля 2005 года, без оповещения других кандидатов об условиях конкурса.

Проведенные Счетной палатой в 2005-2007 годах проверки территориальных управлений Росимущества выявили значительные нарушения при заключении дого-

---

<sup>4</sup> «Отчет о результатах деятельности Федерального агентства по управлению федеральным имуществом за 2006 год».

<sup>5</sup> Расчет произведен путем умножения общей площади помещений, переданных в аренду по договорам, расчет арендной платы по которым осуществлен на основании Методики, на разницу между средней стоимостью арендной платы за 1 кв. м в год, определенной на основании отчетов об оценке, и средней стоимостью арендной платы за 1 кв. м в год, определенной в соответствии с Методикой.

воров аренды имущества казны. Так, в Ленинградской области в нарушение действующего законодательства при передаче в аренду недвижимого имущества памятников истории и культуры федерального значения не были заключены охранные обязательства с собственниками недвижимого имущества на здания: «Здание почтовой станции» в дер. Каськово Волосовского района - ОАО «Сельцо», «Здание почтовой станции» в дер. Чирковицы Волосовского района - ЗАО «Труд», «Дом Петрашевского» в дер. Матвеево Волховского района - ОАО «Сясьский ЦБК», с собственниками жилых домов и квартир на улицах Штурма, Островной и Петровской г. Выборга, «Дом С. П. Боткина» в пос. Тарасовское Выборгского района - ОАО «ЛОМО», «Дом Нестерова» по ул. Чкалова, 16, г. Гатчина.

Территориальным управлением по Свердловской области не обеспечивается контроль за исполнением условий договоров аренды в части обязательной страховки переданного имущества и государственной регистрации в нарушение Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

В ряде случаев, по договорам аренды имущественных комплексов, передача имущества производилась без учета стоимости земельных участков, на которых находилось недвижимое имущество казны. Так, в договорах аренды с ОАО «Святогор» (3,2 га), с артелью старателей «Южно-Заозерский прииск» (7,66 га), с артелью старателей «Урал-Норд» (19,2 га) земельные участки в стоимость оцениваемого имущества не включены.

### **5.3. Передача объектов недвижимого имущества казны Российской Федерации в безвозмездное пользование**

По сведениям Росимущества<sup>6</sup>, 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 (приложение № 13). Так, на территории Санкт-Петербурга в безвозмездном пользовании находятся 27 объектов недвижимого имущества, культурного наследия, нежилые здания и сооружения общей площадью более 15 тыс. кв. м, а также Ратные палаты (памятник исторического и культурного наследия) в г. Пушкине (1642 кв. метра).

Договором аренды с АОТ «Уральский завод химических реактивов» в безвозмездное пользование переданы здания и сооружения общей полезной площадью производственных сооружений более 34 тыс. кв. м. Годовая сумма, подлежащая к оплате, рассчитанная только в соответствии методикой, утвержденной распоряжением Минимущества России от 30 апреля 1998 года № 396-р, составляла бы 6,864 млн. рублей в год.

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. Так, проверкой соответствия технического состояния объектов культурного наследия г. Суздаля - храмов, относящихся к федеральной собственности, переданных в 90-х годах в пользование Суздальскому епархиальному управлению Российской Православной Церкви за границей, но фактически находящихся в пользовании Суз-

<sup>6</sup> «Отчет о результатах деятельности Федерального агентства по управлению федеральным имуществом за 2006 год».

дальской епархии Российской Православной автономной Церкви, установлено, что объекты культурного наследия федерального значения используются с нарушением действующего законодательства - отсутствуют договоры безвозмездного пользования и законные основания для заключения договоров о сохранности и использования недвижимого памятника истории и культуры религиозного назначения в нарушение Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации».

Установлены факты ненадлежащего использования объектов федерального имущества в Свердловской области. Так, ОАО «Аэропорт Кольцово» без согласования с территориальным управлением списана часть имущества из состава переданного в аренду имущественного комплекса (22 объекта движимого имущества балансовой стоимостью 1,396 млн. рублей и 1 объект недвижимости (рулежная дорожка) балансовой стоимостью 7,8 млн. рублей).

При этом Росимуществом не применяется статья 7.24 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ, 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.

Так, недвижимое имущество по адресу: г. Саратов, ул. 2-я Садовая, д. 23а, передано в безвозмездное пользование Саратовской епархии сроком на 3 года, договор в установленном порядке не зарегистрирован, таким образом пользователем не исполнены требования статьи 131, пункта 2 статьи 689 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьи 2 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», в связи с чем договор не имеет юридической силы. В нарушение статей 8, 48, 49, 52 Градостроительного кодекса Российской Федерации пользователем без разрешения и без проектно-сметной документации ведется капитальный ремонт здания, являющегося памятником истории и архитектуры.

#### **5.4. Пользование объектами недвижимого имущества, относящегося к казне Российской Федерации, в отсутствие правовых оснований (приложение № 14)**

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. Так, в Ярославской области из 873 объектов имущества казны без правовых оснований используются 228 объектов. В Свердловской области отсутствуют договоры аренды объектов имущества казны, изъятых из гражданского оборота: ОАО «Ключевской завод ферросплавов» (9 объектов), ОАО «Нижнетуринский машиностроительный завод» (3 объекта), ОАО «Лобва» (5 объектов), ОАО «Кировоградский завод твердых сплавов» (4 объекта), ОАО «Уралстальконструкция» (1 объект).

В Приморском крае в результате использования в отсутствие правовых оснований четырех помещений в административных зданиях, относящихся к имуществу казны, общей площадью 9953,6 кв. м, в федеральный бюджет недопоступило около 12 млн. рублей; в Ленинградской области в результате использования без правовых оснований части здания общей площадью 857,7 кв. м в федеральный бюджет только за 2006 год недопоступило 1,8 млн. рублей.

### **5.5. Передача имущества, составляющего казну Российской Федерации, в собственность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований**

Большая часть объектов недвижимого имущества, составляющего казну Российской Федерации, являются объектами социально-культурного и коммунально-бытового назначения, не вошедшими в уставный капитал приватизированных предприятий.

В соответствии со статьей 154 пункта 11 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» данные объекты подлежат передаче в собственность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Приказом Росимущества от 29 ноября 2006 года № 241 территориальным управлениям Росимущества делегированы полномочия по передаче имущества из федеральной собственности в собственность субъектов Российской Федерации или муниципальную собственность, из собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности в федеральную собственность, а также утверждению актов приема-передачи имущества. В том числе, территориальные управления<sup>7</sup> в отношении имущества, составляющего казну Российской Федерации, по месту расположения такого имущества принимают решения о передаче в собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность объектов жилищного фонда (за исключением специализированного жилищного фонда) и инженерной инфраструктуры, необходимой для обеспечения эксплуатации объектов жилищного фонда; зданий детских дошкольных учреждений; федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений, подведомственных Федеральной службе по труду и занятости, Федеральному агентству лесного хозяйства, имущества ликвидированных федеральных государственных учреждений ветеринарии.

В 2006 году на основании распоряжений Росимущества на другой уровень публичной собственности передано более 10 тыс. объектов недвижимого имущества, относящихся к казне Российской Федерации.

---

<sup>7</sup> Полномочия по передаче федерального имущества в собственность Санкт-Петербурга, а также принятию в собственность Российской Федерации имущества, находящегося в собственности Санкт-Петербурга, осуществляются исключительно Росимуществом.

До середины 2006 года процесс передачи имущества проходил активно. Однако с выходом в 2006 году постановления Правительства Российской Федерации от 13 июля 2006 года № 374 «О перечнях документов, необходимых для принятия решения о передаче имущества из федеральной собственности в собственность субъекта Российской Федерации или муниципальную собственность, из собственности субъекта Российской Федерации в федеральную собственность или муниципальную собственность, из муниципальной собственности в федеральную собственность или собственность субъекта Российской Федерации» процесс передачи имущества замедлился. Так была практически прекращена массовая передача федерального имущества Чеченской Республике, так как представляемые документы не отвечали требованиям этого постановления.

### **5.6. Распоряжение выморочным имуществом (приложение № 15)**

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, бесхозного 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. Так, по информации, представленной заместителем председателя правительства Нижегородской области по развитию имущественно-земельных отношений, предпринимательства, охране окружающей среды и объектов культурного наследия, на 1 января 2007 года учтено 2890 объектов выморочного имущества, в городе Туле учтено 36 квартир, не оформленных в собственность государства. В Краснодарском крае числится 192 объекта выморочного имущества, на которые права собственности Российской Федерации не оформлены.

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.

Анализ предложений субъектов Российской Федерации показал их заинтересованность в решении этого вопроса. Так, Законодательным собранием Краснодарского края от 24 января 2007 года № 2844-П в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу внесен проект федерального закона «О порядке наследования, учета выморочного имущества и передачи его в собственность Российской Федерации и муниципальных образований».

Правительство Ставропольского края считает целесообразным в качестве механизма распоряжения жилыми помещениями, перешедшими в порядке наследования по закону в собственность Российской Федерации, закреплять их на вещных правах за федеральными предприятиями и учреждениями или передавать безвозмездно в муниципальную собственность поселений по месту их нахождения.

Правительство Санкт-Петербурга считает, что в настоящее время существует возможность формирования жилого фонда региона, муниципального образования за счет выморочных жилых объектов, перешедших в федеральную собственность. Так, Федеральный закон Российской Федерации от 22 августа 2004 года № 122 устанавливает порядок безвозмездной передачи в связи с разграничением полномочий между федеральными органами власти Российской Федерации и субъекта Российской Федерации.

В сентябре 2007 года Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении приняла закон о внесении поправок в Гражданский кодекс Российской Федерации, которые позволят муниципалитетам наследовать выморочное имущество. Поправки, по мнению депутатов - авторов законопроекта, должны решить проблему нехватки жилья, особенно в Москве и Петербурге. Однако для реализации этого требуется принятие дополнительного нормативного акта, определяющего порядок передачи выморочного имущества, в том числе жилья, в собственность муниципалитетов. Ко второму чтению авторы проекта закона собираются внести в него поправки, которые исключают возможность спекуляции выморочными квартирами.

**5.7. Управление акциями хозяйственных обществ и товариществ, находящимися в федеральной собственности, осуществляется в соответствии с законодательством (по-**

становление 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»))» посредством института представителей государства.

Учитывая большое количество хозяйственных товариществ и обществ (более 3 тыс.), в которых Российская Федерация является участником (акционером), 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.

Так, в апреле 2005 года Росимуществом были выданы директивы представителям интересов Российской Федерации в совете директоров ОАО «ВНИИинструмент», предусматривающие голосование за избрание на должность генерального директора. Однако эти директивы представителем Роспрома реализованы не были.

Похожая ситуация сложилась в ОАО «Литий-Элемент». Росимущество издало директивы представителям интересов Российской Федерации для участия в заседаниях советов директоров, назначенных на август 2005 года. Однако в связи с неявкой на данные заседания представителя Роспрома, решение по избранию временно исполняющего обязанности генерального директора ОАО «Литий-Элемент» не было принято.

Следует отметить рост числа акционерных обществ, пакет акций которых находился в федеральной собственности и/или 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.

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.

Федеральным законом от 26 декабря 2005 года № 189-ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год» на приобретение (увеличение стоимости) акций в федеральную собственность и иных форм участия в капитале были предусмотрены расходы в размере 42,616 млрд. рублей. Расходы федерального бюджета на приобретение (увеличение стоимости) акций в федеральную собственность и иных форм участия в капитале (открытые акционерные общества «Росагролизинг», «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию», «Российский сельскохозяйственный банк») полностью соответствуют сводной бюджетной росписи (и уточненной бюджетной росписи).

В 2007 году текстовыми статьями Федерального закона от 24 декабря 2006 года № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год» предусмотрено выделение денежных средств:

- в сумме 6,0 млрд. рублей - на приобретение дополнительных акций, выпускаемых при увеличении уставного капитала ОАО «Объединенная авиастроительная корпорация», на государственную поддержку гражданского авиастроения (статья 62);

- в сумме 30,0 млрд. рублей - на приобретение дополнительных акций, выпускаемых при увеличении уставных капиталов ОАО «Федеральная сетевая компания Единой энергетической системы», «Федеральная гидрогенерирующая компания» и «Системный оператор - Центральное диспетчерское управление Единой энергетической системы»;

- в сумме 2,5 млрд. рублей - в качестве вноса Российской Федерации в уставный капитал ОАО «Сангудинская ГЭС-1».

Также предусмотрено направить средства федерального бюджета в сумме 11,1 млрд. рублей в увеличение уставного капитала открытого акционерного общества «Особые экономические зоны» (статья 63) и в сумме 8,0 млрд. рублей - в качестве вноса Российской Федерации в уставный капитал ОАО «Росагролизинг» для их использования на приобретение и направление по лизингу техники, оборудования для животноводства, оборудования для переработки продукции животноводства, в том числе импортного, не имеющего аналогов в Российской Федерации, а также племенного скота, в том числе импортного (статья 64), в сумме 4,50 млрд. рублей - в качестве вноса в уставный капитал ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» (статья 65), всего в 2007 году - более 63 млрд. рублей.

В качестве вноса Российской Федерации в уставный капитал акционерных обществ Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» предусмотрено направить более 210 млрд. рублей.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 года № 714 в государственных контрактах, заключенных Роспромом (в 2006 году с 28 открытыми акционерными обществами), Роскосмосом (ОАО «Конструкторское бюро химавтоматика»), Росатомом (ОАО «ТВЕЛ»), на основании Федерального закона о федеральном бюджете на очередной год, постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2004 года № 876-48 и распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2005 года № 131-р предусмотрено выделение бюджетных средств на безвозвратной основе на финанси-

вание капитальных работ при условии увеличения доли Российской Федерации в уставном капитале этих обществ. Общий объем финансирования в 2006 году составил более 1150 млн. рублей.

В 2005 году из-за отсутствия своевременно заключенных акционерными обществами договоров с Минфином России и Росимуществом о передаче Российской Федерации в лице Росимущества до 1 ноября 2005 года прав собственности на обыкновенные акции обществ по рыночной стоимости на сумму средств, безвозмездно предоставляемых из федерального бюджета на капитальное строительство, бюджетные денежные средства начали выделяться только в конце года. Кроме того, в 2006 году ОАО «Всероссийский научно-исследовательский институт радиотехники» в нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 21 июня 2002 года № 452 «О порядке выделения средств из федерального бюджета акционерным обществам на государственные капитальные вложения» не осуществило передачу в федеральную собственность по рыночной стоимости акций на сумму 11375 тыс. рублей и соответствующее увеличение уставного капитала за счет эмиссии.

В 2007-2010 годах федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции в установленной сфере деятельности, направят в установленном порядке бюджетные ассигнования в уставный капитал открытых акционерных обществ в целях реализации инвестиционных проектов в области строительства, реконструкции и технического перевооружения принадлежащих им объектов капитального строительства в соответствии с государственным оборонным заказом согласно закрытому приложению (совершенно секретно) к Федеральному закону о бюджете.

При этом порядок передачи в государственную собственность акций заказчиков-застройщиков, финансируемых из бюджетных средств, необходимость принятия которого предусмотрена постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 года № 714, до настоящего времени Правительством Российской Федерации не утвержден. Заключаемые Росимуществом в 2005-2006 годах договоры о передаче пакетов акций не имеют под собой правовых оснований, так как Росимущество выступает стороной коммерческих договоров.

#### **6. Анализ зарубежного опыта в сфере управления имуществом, составляющим государственную казну**

Учет имущества казны и управление им лежат в основе государственного регулирования экономики всех промышленно развитых стран. В той или иной степени именно право собственности государства используется для прямого и косвенного воздействия на экономику страны. Актуальными задачами в области практического управления имуществом казны являются: уточнение ее структуры и состава, формализация целей, задач и принципов функционирования, определение критериев эффективности управления, которые, в свою очередь, требуют решения конкретных экономических задач - оценки отдельных объектов имущества и определения эффективных направлений их структурного развития, совершенствования методов управления государственными предприятиями, пакетами акций, находящихся в собственности государства, движимым и недвижимым имуществом, природными ресурсами.

В состав имущества казны, как правило, входят земельные участки, природные ресурсы, денежные средства, золотовалютные резервы, промышленные предприятия, военные объекты, электроэнергетика, транспорт, связь, почта, автомобильные и железные дороги, авиакомпании. При этом пополнение имущества казны идет тремя путями: национализация, создание новых объектов за счет средств госбюджета, выкуп государством объектов у частного капитала.

Характерным примером зарубежного опыта управления имуществом казны является управление государственным имуществом в США и Германии. Эти страны имеют различные системы правового регулирования - англосаксонскую и континентальную европейскую, тем не менее системы управления имуществом казны у них во многом схожи.

Анализ зарубежного опыта, связанного с учетом имущества казны и управлением им, на примере США и Германии приводит к следующим выводам:

- несмотря на общую тенденцию дерегулирования, денационализации и ослабления государственного контроля в отраслях и сферах с традиционно сильным участием государства, оно по-прежнему в состоянии реализовывать свои функции собственника и регулятора социально-экономических процессов. Использование имущества казны создает условия для лучшего раскрытия потенциала рыночной экономики;

- объекты государственного имущества служат инструментами правительственной экономической политики, направленной на устойчивое развитие и рост. Государственный сектор используется в первую очередь для повышения конкурентоспособности национальных экономик;

- четко определена законодательная база, регулирующая отношения собственности государства и частного сектора. Она постоянно совершенствуется в соответствии с требованиями времени.

Существенной чертой экономики развитых зарубежных стран является сотрудничество общественного и частного секторов экономики, обозначаемое термином Public-Private-Partnership. Под этим подразумевается модель ограниченного партнерства региональных местных властей и частных фирм, связанных формальной договоренностью и юридически закрепленной ответственностью обеих сторон. За последние 20 лет подобные партнерства гибридного типа и локального хозяйственного значения образовали, по существу, новое качество хозяйственной организации и доказали, что являются эффективной формой хозяйствования.

Для региональных и муниципальных органов власти в России представляет интерес изучение сотрудничества между публичным и частным секторами экономики США и Германии - Public-Private-Partnership. Разделение прав собственности, хозяйственное партнерство в целях гармонизации интересов частного и публичного секторов экономики, в том числе с точки зрения более точного разделения функций государства по управлению своим имуществом и по обеспечению производства определенных товаров и услуг, представляют собой перспективное направление взаимодействия различных форм собственности в России.

Заслуживает внимания опыт решения многих конкретных вопросов, связанных с учетом имущества казны и управлением им в США и Германии:

- решение проблемы доступности жилья с помощью социальных программ;
- либеральная система ипотечного кредитования;
- приоритетность публичных интересов при изъятии земель у частных лиц;
- учет земель и ведение кадастров;
- территориально-пространственное планирование и определение целевого назначения земель;
- контроль за использованием, распределением и перераспределением земель.

Из стран бывшего СССР с переходной экономикой институт казны наиболее развит в Республике Казахстан. Статья 192 Гражданского кодекса Республики Казахстан подразделяет государственное имущество на имущество, закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями, и на средства, не закрепленные за государственными предприятиями и учреждениями и составляющие республиканскую казну или местную казну.

Республиканская казна состоит из республиканского бюджета, природных ресурсов, кроме земельных участков, находящихся в собственности граждан и негосударственных организаций, другого имущества, не закрепленного за государственными республиканскими юридическими лицами. К этому относятся памятники истории и культуры, военное (оборонное) хозяйство, средства республиканских внебюджетных фондов, государственный резерв драгоценных металлов и драгоценных камней.

Местная казна состоит из средств местного бюджета, другого имущества, не закрепленного за государственными коммунальными юридическими лицами, в том числе памятники истории и культуры, средства коммунальных внебюджетных фондов.

Законодательные акты Республики Казахстан устанавливают режим этих объектов, определяют государственные органы и их компетенцию по управлению объектами республиканской и коммунальной собственности.

В соответствии с пунктом 3 статьи 6 Конституции Республики Казахстан земля и ее недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы находятся в государственной собственности, земля может находиться также в частной собственности. Согласно абзацу 2 пункта 2 статьи 192 и статье 193 Гражданского кодекса Республики Казахстан природные ресурсы отнесены к республиканской собственности, что сказывается на распределении компетенции между правительством, центральными и местными исполнительными органами.

Помимо средств бюджетов и государственных внебюджетных фондов, природных ресурсов в состав республиканской и местной казны входит иное имущество, например, объекты историко-культурного наследия, в том числе архивы, объекты военного (оборонного) хозяйства, правительственный (бюджетный) резерв ценностей.

Административно-правовой режим каждого из этих объектов государственной собственности устанавливается отдельным законодательным актом, а также постановлениями правительства, актами центральных и местных исполнительных органов.

## **7. Опыт субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по учету и управлению имуществом, составляющим их казну**

Анализ информации, полученной из регионов и муниципальных образований, показал, что в большинстве из них действуют нормативные правовые акты, определяющие порядок использования и распоряжения имуществом соответствующего уровня. Такие нормативные акты приняты в основном в форме соответствующих законодательных актов и положений об управлении региональной и муниципальной собственностью, включая имущество казны.

При этом в таких нормативных актах в составе имущества казны отсутствует исчерпывающий перечень, реальный состав казны можно определить только путем анализа реестра (где далеко не всегда есть раздел «имущество казны»). Отсутствуют как формальная, так и реальная классификации имущества казны по юридическим и экономическим признакам.

**7.1.** На уровне субъектов Российской Федерации законы о казне, как об отдельном институте, действуют в 6 регионах: Алтайском, Краснодарском, Красноярском, Приморском краях, Свердловской и Читинской областях. Однако уровень полноты и проработки таких законов значительно различается. Так, закон Читинской области содержит всего 2 страницы текста, тогда как Свердловской области - 32 страницы. Проекты законов о казне подготовлены и рассматриваются во многих других субъектах федерации, в том числе в Москве и Санкт-Петербурге (правительством Москвы направлен в Государственную Думу проект закона «Об имущественной казне города Москвы», утвержденный постановлением правительства Москвы от 27 февраля 2007 года № 129-ПП).

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, которые детализируют понятие казны путем перечисления объектов, входящих в муниципальную казну.

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.

Нормативные правовые акты, закрепляющие положения о муниципальной казне, не затрагивают сферу бюджетных отношений и фактически направлены на регулирование имущества казны, включающего в себя имущество, находящееся в муниципальной собственности, не закрепленное за муниципальными унитарными предприятиями на праве хозяйственного ведения и муниципальными учреждениями на праве оперативного управления.

**7.2.** Практически во всех нормативных правовых актах об имуществе казны приводится перечень целей и задач управления имуществом казны. Большинство из них разделяет понятия «цели» и «задачи», приводится сплошной перечень целей и задач без учета функциональной направленности различных видов имущества казны.

На муниципальном уровне обозначены цели и задачи управления имуществом казны, но не проведена их временная и пообъектная детализация. На всех уровнях поставленные цели и задачи практически не подкреплены системой мер и гарантий их выполнения, что делает их в большей степени декларативными. В нормативных правовых актах, регулирующих муниципальную казну, состав имущества казны приводится исчерпывающим перечнем. В некоторых нормативных актах используется признак деления имущества на движимое и недвижимое, но ни в одном проанализированном нормативном правовом акте имущество казны не классифицируется.

**7.3.** Распоряжение имуществом казны осуществляется путем совершения гражданско-правовых сделок (купли-продажи, мены) на основании гражданского законодательства. Однако в большинстве муниципальных нормативных актов не указывается орган, принимающий принципиальное решение о совершении сделки.

Приватизация имущества казны, как части муниципального имущества, осуществляется на основании действующего законодательства и программы приватизации, принимаемой представительным органом муниципального образования. При этом программы приватизации представляют собой отдельный документ, не связанный напрямую с нормативными актами, регулирующими распоряжение имуществом казны, а зачастую и с актами, относящимися к муниципальной собственности в целом.

**7.4.** Учет имущества казны является одним из важнейших и сложнейших вопросов функционирования института казны. На уровне субъектов Российской Федерации учет имущества казны в основном не отделяется от учета собственности субъекта в целом, и в нормативных правовых актах не уделяется достаточного внимания данному вопросу.

На муниципальном уровне порядок учета имущества казны определяется актами муниципальных образований о муниципальной казне, о едином реестре муниципальной собственности. Такие документы содержат ссылки на законодательство о бухгалтерском учете и отчетности, об оценке и оценочной деятельности.

На практике применяются два основных подхода к учету имущества казны:

- реестровый учет;
- ведение учета по правилам бухгалтерского учета.

Необходимо отметить, что реестровый учет включает в себя большую часть параметров, рассматриваемых в бухгалтерском учете, отражая при этом и иные характеристики, связанные с объектом учета.

В муниципальном законодательстве в отношении имущества казны в основном употребляется термин «единый реестр муниципальной собственности», но толкование этого термина зачастую не приводится, лишь перечислены некоторые качественные характеристики и основные разделы такого реестра.

Однако понятие «единого реестра» в нормативных правовых актах на уровне муниципальных образований практически отсутствует, хотя на практике в том или ином виде реестры ведутся в каждом из них. На уровне субъектов Российской Федерации также реестры фактически ведутся, но ситуация осложняется отсутствием локальных нормативных правовых актов, регулирующих ведение реестра.

**7.5.** Существующая практика управления имуществом казны субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по-разному решает проблему обеспечения учета имущества казны, в том числе учета изменения его стоимости. Так, учет изменения стоимости имущества производится: по результатам сделок, заключаемых с объектом, либо в процессе периодически проводимой инвентаризации казенного имущества (г. Москва, г. Новосибирск, Свердловская область, Красноярский край); на забалансовых счетах специализированных организаций в соответствии с правилами бухгалтерского учета (г. Санкт-Петербург).

Вопрос о стоимости имущества на этапе включения имущества в состав казны решается на основании законодательства о бухгалтерском учете. Первоначальная (восстановительная, балансовая) стоимость, сумма износа и остаточная стоимость определяются на основании данных бухгалтерской отчетности. Как правило, проводится детальная инвентаризация имущества.

**7.6.** На практике применяются следующие схемы организации управления имуществом казны. Это осуществление прямого управления имуществом казны (непосредственно комитетами по управлению имуществом) с передачей функций по обеспечению содержания специализированному государственному (муниципальному) учреждению или унитарному предприятию - так называемую «эксплуатирующей организации» (г. Екатеринбург) либо сети однородных учреждений (г. Санкт-Петербург, г. Томск, Костромская область); передача функций по управлению казенным имуществом управляющим лицам на основании договоров поручения (г. Чебоксары); передача определенных категорий казенного имущества в доверительное управление коммерческим организациям (г. Челябинск - передача в доверительное управление жилищного фонда и объектов коммунального назначения).

В части управления муниципальным имуществом казны наработан определенный опыт, который может быть использован при создании единой системы учета, управления и распоряжения имуществом казны. Однако ни в одном муниципальном образовании нет четкого разделения функций между различными органами и должностными лицами; в большинстве случаев наблюдается дублирование ряда полномочий несколькими властными субъектами.

Такой разнотой затрудняет эффективное управление имуществом казны, создает неразбериху. Назрела настоятельная необходимость принятия федерального закона, устанавливающего единый порядок управления казенной собственностью на всей территории Российской Федерации.

Кроме того, порядок финансирования расходов, связанных с имуществом казны, на данный момент на муниципальном уровне не разработан. Покрываются только перво-степенные текущие расходы, а перспективные вложения практически не производятся, поэтому для эффективного функционирования института казны необходима выработка новой единой методики финансирования всех расходов.

## **8. Основные направления совершенствования законодательства и создания механизмов управления в части использования и распоряжения федеральным имуществом (за исключением средств федерального бюджета), составляющим казну Российской Федерации**

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.

**8.1.** Анализ законодательства показал, что 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 (приложение № 16):

- 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.

**8.2.** В современных условиях совершенствование системы управления федеральным имуществом должно осуществляться в направлениях (приложение № 17):

- 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 имуществомными 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.

**8.3.** 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 (видов) 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 (долями участия) 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.

**8.4.** 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.

**8.5.** 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».

**8.6.** 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.

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 (приложение № 18). 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. Порядок 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 связано с законодательным урегулированием вопросов управления государственной казной на разных уровнях власти Российской Федерации.

### **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.

**1.1.** В существующем законодательстве отсутствует тождественность понятий «казны», используемых в Бюджетном кодексе Российской Федерации и Гражданском кодексе Российской Федерации.

**1.2.** Законодательством противоречиво установлены правоотношения по распоряжению выморочным имуществом, составляющим казну. Отсутствует федеральный закон, который в соответствии с пунктом 3 статьи 1151 части III Гражданского кодекса Российской Федерации должен определять порядок передачи выморочного имущества в собственность Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или муниципальных образований. Кроме того, имеются противоречия в правовых нормах о порядке распределения полномочий по учету и реализации выморочного имущества между ФНС России и Росимуществом.

**1.3.** Не в полной мере соответствует Федеральному закону «О бухгалтерском учете» ведение бюджетного учета имущества казны на балансе федеральных органов исполнительной власти, являющихся бюджетными учреждениями, установленное приказом Минфина России от 10 февраля 2006 года № 25н.

**1.4.** Отсутствует нормативно установленный порядок передачи в собственность Российской Федерации акций организаций, в счет бюджетного финансирования капитальных работ негосударственных коммерческих организаций, необходимость утверждение такого порядка определена пунктом «в» пункта 7 постановления Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 года № 714.

**2.** 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.** В настоящее время решение задачи эффективного управления имуществом связано в первую очередь с проблемой достоверности и полноты учета объектов имущества, в том числе имущества, составляющего казну Российской Федерации.

Введение обязательного бухгалтерского бюджетного учета имущества казны должно исключить случаи бесконтрольного и безответственного распоряжения объектами имущества казны на различных уровнях власти.

**4.** Сложившаяся в Росимуществе система управления федеральным имуществом не позволяет эффективно использовать объекты имущества казны. Использование объектов имущества казны осуществляется с нарушением действующего законодательства, что приводит к недопоступлению средств в бюджет и коррупции.

**4.1.** 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.

**4.2.** В безвозмездном пользовании находятся объекты, которые с максимальной эффективностью могли быть переданы в аренду, в результате чего в федеральный бюджет ежегодно недопоступают значительные средства. Использование имущества, передаваемого по договорам безвозмездного пользования, зачастую осуществляется с нарушением условий договоров и, в случае отнесения объектов к памятникам истории и культуры, охранных обязательств, что приводит к ухудшению технического состояния объектов.

**4.3.** 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.

**4.4.** Сложилась ситуация, когда государство в лице Росимущества, являясь самым крупным собственником и арендодателем недвижимости, не обеспечивает публичность сведений об имуществе, предлагаемом в аренду, и осуществляет его передачу по ставкам значительно ниже рыночных, что приводит к недопоступлению средств в бюджет и неизбежно порождает коррупцию.

**4.5.** Отсутствие нормативно установленного механизма распоряжения выморочным имуществом приводит к недопоступлению средств в федеральный бюджет и коррупции.

**4.6.** В организации управления пакетами акций, находящимися в федеральной собственности, отсутствуют четкая регламентация функционирования института представителей государства в акционерных обществах, а также система их управления, основанная на сотрудничестве государственного и частного секторов экономики.

**5.** Достижение целей и решение задач по управлению государственным имуществом должны решаться с учетом создания института казны на всех уровнях управления государственным имуществом. Практика решения различных проблем в сфере отношений собственности путем создания казны на региональном и муниципальном уровнях уже существует. Государственная и муниципальная казна схожи по источникам и по экономическому содержанию возникающих при этом отношений, а также по конечным формам присвоения.

**6.** Институт имущества казны должен стать составной частью социально ориентированной рыночной экономики и базироваться на современной социально-экономической политике государства, усилении его роли в стабилизации и росте экономики, активном участии в поддержании баланса между рыночной эффективностью и социальным блоком задач. Государственные органы, управляющие имуществом казны, должны сформировать механизмы оптимального и эффективного управления, перераспределения, регулирования и контролирования объектов имущества казны с целью развития экономики и решения социальных и финансовых проблем в данных административно-территориальных образованиях, а также укрепления рыночных основ хозяйствования.

### **Предложения**

По результатам проведения экспертно-аналитического мероприятия направить информационные письма в Правительство Российской Федерации и Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации.

При этом Счетная палата считает целесообразным Правительству Российской Федерации:

**1.** В целях гармонизации и исключения пробелов в законодательстве рассмотреть возможность:

- внесения в Гражданский кодекс Российской Федерации, нормы исчерпывающе определяющей понятие государственной казны Российской Федерации, исключив из понятия имущества казны правовую и экономическую категорию «бюджет», которая имуществом не является;

- внесения дополнений в Федеральный закон «О бухгалтерском учете» в части необходимости учета имущества государственной и муниципальной казны;

- принятия нормативного акта на уровне федерального закона, устанавливающего исчерпывающий состав, источники и порядки поступления и приобретения, выбытия и расходования имущества, управления, содержания, специального единообразного учета объектов такого имущества и распоряжения с учетом социально-экономической ориентации объектов казны и передачи их на иной уровень власти.

## **2. Организовать проведение мероприятий по обеспечению:**

- формирования механизма распоряжения выморочным имуществом, составляющим казну, устраняющего существующие противоречия в нормативных правовых актах;

- инвентаризации объектов имущества, находящегося в ведении и управлении федеральных органов исполнительной власти, не вошедшего в состав имущества федеральных государственных унитарных предприятий и учреждений;

- контроля за своевременным формированием перечней объектов культурного наследия федерального значения, являющихся памятниками истории и культуры государственного (республиканского) значения, формируемых в соответствии с Федеральным законом «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», а также оформления права собственности Российской Федерации на данные объекты;

- ведения федеральными органами исполнительной власти бюджетного учета имущества казны, установленного приказом Минфина России от 10 февраля 2006 года № 25н «Об утверждении Инструкции по бюджетному учету»;

- финансирования работ по проведению инвентаризации и рыночной оценке имущества, составляющего казну Российской Федерации.

## **3. Поручить федеральным органам исполнительной власти:**

- провести государственную регистрацию прав Российской Федерации на недвижимое имущество (без земельных участков), составляющее казну Российской Федерации;

- разработать и утвердить внутриведомственные нормативные акты по учету, использованию и распоряжению федеральным имуществом, составляющим казну Российской Федерации.

**4. Разработать и утвердить порядок передачи в государственную собственность акций акционерных обществ, финансируемых из бюджетных средств, предусмотренный подпунктом «в» пункта 7 и пункта 34 Положения о формировании перечня строек и объектов для федеральных государственных нужд и их финансировании за счет средств федерального бюджета, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 года № 714.**

**5. Счетная палата считает целесообразным Министерству экономического развития и торговли Российской Федерации разработать и направить в Правительство Российской Федерации нормативные правовые акты:**

- по проведению инвентаризации государственного имущества, находящегося в ведении и управлении федеральных органов исполнительной власти, не вошедшего в состав имущества федеральных предприятий и учреждений;

- по порядку передачи в государственную собственность акций акционерных обществ, финансируемых из бюджетных средств, в соответствии с пунктом 34 Положе-

ния о формировании перечнястроек и объектов для федеральных государственных нужд и их финансировании за счет средств федерального бюджета, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 года № 714;

- по обеспечению федеральными органами исполнительной власти государственной регистрации прав Российской Федерации на недвижимое имущество, составляющее казну Российской Федерации;

- по организации федеральными органами исполнительной власти единообразного государственного реестрового учета объектов имущества казны Российской Федерации с целью повышения эффективности управления государственным имуществом.

**6. Организовать проведение Росимуществом мероприятий по обеспечению:**

- инвентаризации объектов имущества, находящегося в ведении и управлении Росимущества и не вошедшего в состав имущества федеральных предприятий и учреждений;

- бюджетного учета имущества казны, находящегося в ведении Росимущества и его территориальных управлений, в соответствии с приказом Минфина России от 10 февраля 2006 года № 25н «Об утверждении Инструкции по бюджетному учету»;

- государственного реестрового учета объектов имущества казны Российской Федерации;

- государственной регистрации прав Российской Федерации на недвижимое имущество, составляющее казну Российской Федерации;

- разработки и принятия Росимуществом внутриведомственных нормативных актов по учету, использованию и распоряжению федеральным имуществом, составляющим казну Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**В. П. ГОРЕГЛЯД**