

УДК 351.711

Давыдова Дарья Андреевна  
Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова  
Высшая школа государственного аудита (факультет)  
Россия, Москва  
[darjadavydova@yandex.ru](mailto:darjadavydova@yandex.ru)  
Davydova Darya Andreevna  
Lomonosov Moscow State University  
Higher School of State Audit  
Russia, Moscow

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ И РАСПОРЯЖЕНИЯ  
ИМУЩЕСТВОМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАЗНЫ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ**

**Аннотация:** в настоящее время отсутствует единый нормативно-правовой акт, который регулировал бы общественные отношения, связанные с вопросами управления и распоряжения имуществом государственной казны. Фактически сложившаяся ситуация приводит к неполучению федеральным бюджетом доходов. В данной статье рассматривается указанная проблема, и приводятся возможные пути ее решения.

**Ключевые слова:** государственная казна, федеральное имущество, управление федеральным имуществом, распоряжение федеральным имуществом, доходы федерального бюджета.

**LEGAL REGULATION OF ADMINISTRATION AND DISPOSAL OF  
RUSSIAN FEDERATION STATE PROPERTY**

**Annotation:** nowadays there is no unified law which would regulate public relations dealing with questions of administration and disposal of state property. As a result the federal budget does not receive revenues. This article covers such problem and outlines the possible ways of its solution.

**Key words:** state treasury, federal property, administration of federal property, disposal of federal property, federal budget revenues.

Чрезмерное налоговое бремя в качестве способа пополнения бюджета носит временный характер, имеет свой верхний предел, поэтому представляется оправданным и фактически необходимым **повышение эффективности управления государственной, в частности федеральной, собственностью** в целях получения новых доходов. Однако только при наличии надлежащей правовой регламентации и должного контроля механизм управления помогает обеспечивать максимальную выгоду для бюджета.

**Этим и подтверждается актуальность исследования.**

Соответственно **цель исследования** - обозначить основные проблемы, связанные с управлением и распоряжением имуществом федеральной казны, и выработать конкретные предложения по их устранению.

**Доходы от использования публичного имущества** (домен, от фр. *domains publiques*) еще в дореволюционной литературе рассматривались как исторически первый и ценный источник покрытия расходов бюджета, не связанный с государственным принуждением [11, с. 17; 14, с. 97].

Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 27.12.2018) [3] относит такой вид доходов к *неналоговым доходам бюджета (ст. 41)*. Как полагает Ю.А. Крохина, неналоговые доходы являются компенсационными и стабилизационными источниками казны, и именно поэтому их роль в финансовой деятельности государства, безусловно, важна [12, с. 11].

С вышеуказанным мнением нельзя не согласиться. Федеральное имущество – это не только важный экономический ресурс, необходимый для обеспечения государственных задач, функций и полномочий, но и гарант стабильности бюджетной системы. Оно формирует основу силы и твердости государственной власти, так как в гораздо меньшей степени подвергается инфляции, нежели чем финансовые средства [9, с. 81].

Таким образом, *казна – это полноценная финансово-правовая категория*, что обуславливает необходимость ее правового регулирования соответственно *нормами финансового права* [13, с. 11].

Как представляется, *под управлением имуществом казны* следует понимать совокупность различных способов и форм воздействия на него, связанных с реализацией властных полномочий собственником, применением императивного метода правового регулирования. *Под распоряжением государственной собственностью* понимается совершение различных сделок с таким имуществом, например, передача в аренду, приватизация, реализация арестованного, бесхозного имущества, закрепление какого-либо имущества за предприятиями и др.

Действующее правовое регулирование вопросов, связанных именно с федеральным казенным имуществом, *во-первых*, сводится к положениям Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) [1], а именно к п. «д» ст. 71, согласно которому федеральная государственная собственность и управление ею находятся в исключительном ведении Российской Федерации, а также к п. «г» ч. 1 ст. 114, закрепляющему полномочие Правительства России по управлению федеральной собственностью.

*Во-вторых*, в отличие от денежной составляющей казны, подробно регламентированной бюджетным законодательством, часть неденежного имущества регулируется *специальными законами*, касающимися отдельных его категорий и видов, которые, как правило, ограничены или вовсе изъяты из свободного гражданского оборота (недра, земли, драгоценные камни и металлы, золотовалютные резервы и т.д.).

**Что касается иного движимого и недвижимого имущества**, полученного федеральной казной в качестве выморочного, в результате конфискации, национализации, изъятия для государственных нужд, путем приобретения или создания в рамках государственных закупок, вследствие дарения, то **основной проблемой** является **отсутствие на федеральном**

**уровне правовой регламентации его состава и соответственно правового регулирования управления и распоряжения таким имуществом.**

Росимуществом как федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции и полномочия собственника по управлению и распоряжению федеральным имуществом [6], был издан Приказ от 01.03.2013 г. №61 «Об утверждении Положения об Управлении имущества государственной казны Федерального агентства по управлению государственным имуществом» [20]. Данный акт является внутриведомственным, не носит нормативного характера, конкретизирует функции и полномочия Росимущества, *состав имущества и порядок управления и распоряжения им не регулируются.*

Понятие казны установлено в Гражданском кодексе Российской Федерации (части первой) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 03.08.2018) [2] (далее – ГК РФ) в ст. 214, в соответствии с которым казна представляет собой средства бюджета и иное нераспределенное имущество, то есть не закрепленное за государственными предприятиями, учреждениями.

Однако, как указывает Д.Л. Комягин, ГК РФ «регулирует ничтожную часть отношений, складывающихся вокруг публичного имущества» [10]. Данное утверждение представляется верным.

Действительно, под сферу гражданско-правового регулирования подпадают фактически только те отношения, которые связаны с распоряжением оборотоспособным имуществом казны и обращением взыскания на него. Поэтому установление в ГК РФ такого понимания скорее имело своей целью разграничить учтенное имущество от неучтенного, чтобы не возникало проблем с определением имущества, которое участвует в обороте и на которое может быть обращено взыскание в тех или иных ситуациях.

Д.Л. Комягин предлагает разделять денежную и неденежную составляющие казны и соответственно **понимать под казной средства бюджета и все публичное имущество, в том числе и распределенное.** Данный подход обусловлен тем, что нераспределенное (иначе – неучтенное)

имущество может менять свой статус, переходить в распределенное, и наоборот. Бюджет же вовсе не является имуществом [10], *поэтому гражданско-правовое понимание казны достаточно спорное*. Исходя из этого, представляется корректным использовать подход Д.Л. Комягина.

Казенное имущество прямо предназначено для его использования в целях осуществления государственных функций и удовлетворения публичных потребностей. И именно оборотоспособная *федеральная собственность* является *очень ценным источником доходов*, которые должны быть впоследствии направлены на удовлетворение публичных потребностей.

Процессы управления и распоряжения федеральным имуществом, как закрепленным за предприятиями и учреждениями, так и нераспределенным, а также поступление средств в федеральный бюджет от их осуществления подконтрольны Счетной палате Российской Федерации [5]. Счетная палата России осуществляет контроль за использованием федеральной собственности в рамках текущего и последующего контроля, определяя законность и эффективность указанных процессов.

Согласно Отчету Счетной палаты «О проверке эффективности функционирования системы реализации конфискованного, движимого бесхозного, изъятого и иного имущества, обращенного в собственность государства в соответствии с законодательством Российской Федерации, в 2017 году и истекшем периоде 2018 года» [15] в ходе контроля **был выявлен ряд существенных законодательных пробелов и проблем в действующем регулировании.**

По сути единственным нормативно-правовым актом, регулирующим основные вопросы распоряжения федеральным имуществом, является Федеральный закон «О *приватизации* государственного и муниципального имущества» от 21.12.2001 № 178-ФЗ (ред. от 06.03.2019) [4]. Однако, несмотря на это, *существует большое количество проблем, связанных с этим способом распоряжения.*

По данным Счетной палаты действующий механизм и порядок торгов не в полной мере обеспечивает прозрачность и открытость процедур передачи прав на государственное имущество. Информация заносится на все электронные ресурсы в «ручном режиме», что приводит на практике к ошибкам и снижению доступности информации для покупателей.

Вопросы приватизации на данный момент, действительно, являются широко обсуждаемыми. Так, Федеральная антимонопольная служба России настаивает на пересмотре порядка приватизации государственного имущества. Предлагается унификация порядка проведения торгов и их окончательный и полный перевод в электронный формат в целях создания коррупционно безопасного механизма управления имуществом [19].

В рассматриваемом отчете Счетной палаты большое внимание уделяется проблеме **отсутствия единой системы учета казенного имущества, его реального объема**. Данная система необходима при планировании расходов на финансовое обеспечение управления и распоряжения этим имуществом. Отмечается, что так и не был создан прозрачный порядок получения выморочного имущества, распоряжения им, затягиваются сроки обращения его в собственность Российской Федерации, существуют риски его неправильного учета, коррупционные риски.

На законодательном уровне не закреплена ответственность должностных лиц Росимущества, его территориальных органов, иных лиц, которые в силу договора осуществляют уничтожение изъятого, ставшего казенным, имущества, за его хищение (присвоение). **Такие действия приводят к незаконному обороту имущества.**

Указанные проблемы существуют фактически уже давно и отмечались еще в Отчете о результатах контрольного мероприятия «Комплексная проверка эффективности управления государственным имуществом, ...в 2012 году и истекшем периоде 2013 года в Московской области» [16]. Еще тогда было выявлено **низкое качество учета федерального имущества**. Имело место бессистемное закрепление объектов имущества казны Российской Федерации

за предприятиями и учреждениями без соблюдения должных процедур анализа их обеспеченности федеральным имуществом и т.д.

На недавних Парламентских слушаниях в Государственной Думе Российской Федерации, посвященных повышению эффективности управления федеральным имуществом, была также затронута *проблема отсутствия единой системы его учета*. В одном из докладов указывается, что «на сегодняшний день в реестре федерального имущества 13 категорий недвижимости, а в едином реестре имущественных прав – 4. Из-за этого свести данные воедино проблематично, теряются важные показатели. Как следствие - существуют несколько реестров с разными данными» [17].

Таким образом, можно заметить, что *основная проблема эффективности управления федеральной казной, на которую указывают органы контроля на протяжении последних 5 лет, сводится к отсутствию надлежащей системы учета имущества, входящего в нее*. Как представляется, фактическое положение дел обусловлено длительными процессами разгосударствления собственности в 1990-ые годы.

В качестве подтверждения актуальности исследуемой проблемы необходимо также привести результаты контрольного мероприятия, проводимого Счетной палатой в 2014 году, по вопросам эффективности управления федеральным имуществом государственными академиями наук (РАН, РАСХН, РАМН) [18].

В основном все обнаруженные нарушения были связаны с использованием, управлением и регистрацией имущества, которые приводили к неполучению государством большого количества доходов.

Были установлены факты невнесения объектов в реестр федерального имущества, факты ненадлежащего ведения бухгалтерского учета, несвоевременной государственной регистрации права собственности на объекты недвижимости, а то и вовсе факты отсутствия оформленных титулов на данное имущество и достоверной информации о характеристиках объектов (например, о площадях земельных участков).



Последствием данных нарушений явилась утрата права собственности Российской Федерации на ряд объектов.

Для приведения всего массива имущества государственных академий наук в соответствие с требованиями законодательства было создано Федеральное агентство научных организаций (далее – ФАНО России). Целью его создания было эффективное управление федеральным имуществом, закрепленным на праве оперативного управления за академиями наук, то есть его упорядочение, оптимизация и надлежащий учет [7]. Однако, тенденция такова, что, как бы государство ни пыталось усовершенствовать механизмы управления федеральным имуществом, *остается большое количество неучтенного имущества, состав и количество которого не известно*. Так Указом Президента РФ от 15.05.2018 № 215 (ред. от 26.02.2019) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» [8] ФАНО было упразднено. Как представляется, упразднение вовсе не было связано с достижением цели его создания.

Нельзя не согласиться с мнением Д.Л. Комягина, который указывает на *«особую роль казны для обеспечения экономической безопасности государства, что несовместимо с отсутствием её учета и пробельным правовым регулированием»* [10].

Исходя из этого, **представляется целесообразным:** создание единой системы учета федерального имущества; нормативное закрепление либо конкретного закрытого перечня федерального имущества, либо критериев, позволяющих определить то, какое имущество относится к федеральной казне и используется государством, а какое должно продаваться или уничтожаться; нормативное закрепление порядка управления и распоряжения федеральной собственностью.

**Таким образом,** можно сделать вывод о том, что существует реальная необходимость в единой и эффективной системе управления федеральным имуществом. В настоящее время имеются законодательные пробелы в части регулирования неденежного имущества федеральной казны. Бюджетная



система в результате такого неполного регулирования не только не получает потенциально возможные доходы, но и несет дополнительные расходы. В связи с этим предлагается **разработать федеральный закон об управлении имуществом государственной казны Российской Федерации.**

### Список литературы:

1. Конституция РФ: [Принята всенародным голосованием 12.12.1993] // Собрание Законодательства РФ. - 2014. - № 31. Ст. 4398.
2. Гражданский кодекс РФ: Часть первая: [30.11.1994 № 51-ФЗ с изм. и доп., вступ. в силу с 29.12.2017] // Собрание Законодательства РФ. - 1994. - № 32. Ст. 3301.
3. Бюджетный кодекс РФ: [31.07.1998 № 145-ФЗ с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2018] // Собрание законодательства РФ. - 1998. - № 31. Ст. 3823.
4. О приватизации государственного и муниципального имущества: Федеральный закон РФ: [21.12.2001 № 178-ФЗ в ред. от 06.03.2019] // Собрание Законодательства РФ. - 2002. - № 4. Ст. 251.
5. О Счетной палате Российской Федерации: Федеральный закон РФ: [05.04.2013 № 41-ФЗ в ред. от 07.02.2017] // СПС КонсультантПлюс.
6. О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом: Постановление Правительства РФ: [05.06.2008 № 432 в ред. от 21.12.2018] // СПС КонсультантПлюс.
7. О Федеральном агентстве научных организаций (вместе с «Положением о Федеральном агентстве научных организаций»): Постановление Правительства РФ: [25.10.2013 № 959 в ред. от 03.06.2017] // СПС КонсультантПлюс.
8. О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ: [15.05.2018 № 215 в ред. от 26.02.2019] // Собрание законодательства РФ. - 2018. - № 21. Ст. 2981.
9. Комягин Д.Л. К вопросу о понятии и классификации публичных доходов // Публично-правовые исследования: электрон. журн. 2014. № 1.

10. Комягин Д.Л. Казна и бюджет: проблемы правового регулирования использования публичного имущества как источника бюджетных доходов // URL: [https://www.hse.ru/data/2014/05/24/1324626567/Комягин%20ДЛ\\_ВШЭ.pdf](https://www.hse.ru/data/2014/05/24/1324626567/Комягин%20ДЛ_ВШЭ.pdf).
11. Комягин Д.Л. Неналоговые и налоговые доходы бюджета: в чем разница? // Реформы и право. 2015. № 2.
12. Крохина Ю.А. Проблемы правового регулирования неналоговых доходов в Российской Федерации // Финансовое право. М.: Юрист. 2014. №7.
13. Тарло А.Е. Ответственность казны: финансово-правовые аспекты: дисс ... канд... юридических наук: 12.00.04 / Тарло Антон Евгеньевич. - Москва, 2012.
14. Янжул И.И. Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах. М., Том 3, 2002.
15. Бюллетень Счетной палаты №12 (декабрь) 2018 г. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.ach.gov.ru/activities/bulleten/935/>.
16. Бюллетень Счетной палаты №3 (март) 2014 г. [Электронный ресурс] // URL: [http://audit.gov.ru/activities/bulleten/2014.php?clear\\_cache=Y](http://audit.gov.ru/activities/bulleten/2014.php?clear_cache=Y).
17. Счетная палата Российской Федерации [сайт] // URL: [http://audit.gov.ru/press\\_center/news/36133](http://audit.gov.ru/press_center/news/36133).
18. Счетная палата Российской Федерации [сайт] // URL: [http://www.ach.gov.ru/press\\_center/news/706](http://www.ach.gov.ru/press_center/news/706).
19. Федеральная антимонопольная служба [сайт] // URL: <https://fas.gov.ru/news/27103>.
20. Федеральное агентство по управлению государственным имуществом [сайт] // URL: <http://www.rosim.ru/documents/152289>.