

Н.А. Абдуллаев, Ю.Н. Максимов

**НОВЫЕ ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ФОРМЫ
И МЕХАНИЗМЫ УПРАВЛЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫМ ИМУЩЕСТВОМ**

Практика последних лет показала, что изменение форм собственности посредством приватизации государственного имущества само по себе не приводит к повышению эффективности производства.

Способы экономического функционирования объектов государственной собственности выступают элементом стратегии государства.

Выбор того или иного способа экономического функционирования объектов государственной собственности зависит от экономической целесообразности, возможности изменения среды функционирования объектов собственности.

В этой связи, на наш взгляд, заслуживает особого внимания рассмотрение такой формы организации государственных средств и имущества, как казна.

В данной работе мы рассматриваем имущественную Казну. Финансовой Казне посвящено отдельное исследование.

Ключевые слова: форма собственности, объект государственной собственности, способ экономического функционирования, имущественная Казна, финансовая Казна.

Recent experience has shown that the changes in the forms of property by means of state property privatization can not make for the increase of production. The ways of economic functioning of state property objects are seen as elements of government strategy. The choice of the kind of economic activity, the object of state property is involved in depends on economic expediency and opportunities for transforming the area where the property object is functioning. In this connection special attention should be attached to state treasury as a form of managing public money and property. In this paper Property treasury is considered with separate research work being devoted to Financial treasury.

Key words: form of property, state property object, economic functioning, property treasury, financial treasury.

Абдуллаев Налип Ахатович — доктор экономических наук, член Экспертно-консультативного совета при Председателе Счетной палаты РФ.

Максимов Юрий Николаевич — кандидат физико-математических наук, член Экспертно-консультативного совета при Председателе Счетной палаты РФ, e-mail: odur2007@yandex.ru.

Многообразии форм собственности, их взаимодействие и взаимопроникновение — характерные особенности рыночного хозяйства. В современной экономике, экономике знаний, предъявляются новые требования к формированию организационного механизма управления объектами государственной собственности, к качеству его функционирования. Меняются сами функции управления и важнейшей инновационной задачей экономики знаний становится создание замкнутых управленческих циклов, оптимизирующих размещение и использование ресурсов, традиционных факторов производства и знаниеемких продуктов, в том числе находящихся в государственной собственности. И если говорить об экономике знаний как об экономической форме устойчивого развития, его экономическом фундаменте¹, то в самом общем виде роль институционального фактора в этом процессе представляется, безусловно, значимой.

В этой связи, на наш взгляд, заслуживает особого внимания рассмотрение такой формы организации государственных средств и имущества, как казна.

В соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации (ст. 214, 215) средства соответствующего бюджета и иное государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями, составляют государственную казну Российской Федерации, казну республики в составе Российской Федерации, казну края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, а средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляют муниципальную казну соответствующего городского, сельского поселения или другого муниципального образования.

Это означает, что под казной ныне действующий закон однозначно понимает именно сами средства и имущество, точнее, нераспределенные государственные (муниципальные) средства и имущество, по отношению к которым установлена своеобразная презумпция (предположение) государственной собственности, исключающая их существование в качестве бесхозяйного имущества. В то же время — это не государственный (муниципальный) орган (казначейство), наделенный правами и обязанностями по управлению этими средствами и имуществом. Именно «нераспределенная часть» составляет казну, а не вхо-

¹ См.: *Бобылев С.Н.* Экономика знаний и устойчивое развитие // Экономика знаний / Отв. ред. В.П. Колесов. М., 2008.

дит в ее состав. То есть определение казны носит исчерпывающий, а не расширительный характер, допускающий вариативность толкования данного понятия. По существу казна на сегодня — не более чем название некоторой выделенной (незакрепленной) части государственных (муниципальных) средств и имущества. Отсюда следует, что казна сама по себе не является и не может являться субъектом гражданско-правовых отношений, в силу чего практическая ценность данного понятия невелика.

В ныне действующем законодательстве в отношении казны ничего не говорится ни о механизмах ее выделения, ни о целях «незакрепления», ни о том, кто «не закрепляет», не указывается, каковы экономические следствия такого «незакрепления», кто и как и насколько эффективно извлекает прибыль от владения, пользования и распоряжения этой «незакрепленной» частью государственных (муниципальных) средств и имущества и т.д.

Можно сказать, что данное понятие оказалось «мертворожденным», не способствующим регламентированию механизма управления и контроля за функционированием государственной собственности. Более того, по этой причине употреблять термины «государственный» и «казенный» как синонимы представляется ошибочным.

В этой связи не совсем понятно, какими благими намерениями руководствовались законодатели при введении в Гражданский кодекс Российской Федерации понятия казны и какие задачи на нее возлагались.

Думается, что под казной законодатели все-таки понимали нечто более самостоятельное, чем некий, пусть даже и хорошо структурированный, перечень государственных (муниципальных) средств и имущества. Можно даже предположить, что разработчики понятия «казна» все же вкладывали логику управления средствами и имуществом посредством казны, но в законе пояснения на этот счет, к сожалению, отсутствуют. Если это верно, то вполне возможно, что наступило время внести ясность и соответствующие коррективы в понимание роли и значения казны для государства.

Пока же употребление казны в гражданско-правовом обороте более чем скромное. Достаточно сказать, что в действующем Бюджетном кодексе Российской Федерации казна упоминается лишь однажды, и не в качестве одного из основных институтов бюджетного процесса, а как вспомогательный инструмент при разрешении долговых проблем бюджета.

Не далеко ушло и решение вопросов, связанных с вовлечением национального богатства в хозяйственный оборот. Здесь экономическая практика также «успешно» обходится без казны как института, разделяя и властвуя по своему усмотрению, в соответствии с экономической идеологией, оперирующей понятиями, не поддающимися практической проверке и служащей не пониманию или улучшению экономической системы, а целям тех, кто обладает властью в этой системе². Это и государственно-частное партнерство, и создание всевозможных государственных корпораций, и резервирование земли при территориальном планировании с целью дальнейшего отчуждения, и, наконец, всевозможные распродажи (например, Министерством обороны РФ «своих» непрофильных активов, Министерством природных ресурсов РФ «своих» лесных угодий как «неперспективных» и т.д., перечень можно продолжать). Не остались в стороне и всевозможные фонды поддержки разных инициатив, за которыми закрепили «плохо» используемые земли. То есть мы, по существу, пришли к тому, от чего ушли: государственное — значит ничье. Управляют все и порой по принципу: весной сажаем картошку, а осенью собираем... пленум.

Тем не менее расширение сферы стоимостной оценки государственного имущества является важным направлением совершенствования деятельности государства. Отсутствие или заниженная оценка стоимости государственного имущества, средств или услуг, наконец, экологического ущерба в экономических показателях (примеров более чем достаточно) приводит к неправильным экономическим результатам на макро- и микроуровне хозяйства России. Здесь действует известное правило рынка: то, что не имеет стоимости, не имеет экономической оценки. Если не делаешь стоимостной оценки, по разным причинам, в том числе и из-за неумения, то значит, и нет цены. А значит, данного объекта в рыночной реальности не существует и, следовательно, он не принимается во внимание при принятии государственных решений. В случае с казной, к сожалению, оцениваются только ее функции как общественного блага, предоставляемого человеку, государству или обществу на условиях неконкурентности и неисключаемости.

По скромным оценкам, стоимость незакрепленной части государственных средств и имущества ориентировочно исчисляется суммой, на порядки превышающей закрепленную часть.

²См.: *Гэлбрейт Дж.К.* Экономическая теория и цели общества. М., 1975. С. 31.

И каждое неразумное управленческое решение обходится серьезными потерями и упущенной выгодой. Однако никто этого не считает, да, по правде говоря, и некому считать.

Вполне очевидно, что, не осознав всей остроты проблемы и не разобравшись с этим вопросом, трудно проводить внятную и понятную политику по реализации государством имущественных прав и обязанностей собственника государственного имущества.

В этой связи необходимо сказать, что имеющиеся государственные организационные структуры не проявляют себя в необходимом объеме как элементы цельной государственной экономической системы, что в определенной степени сдерживает темпы и качественный состав формирования четко очерченных секторов экономики. В российских условиях государственный сектор, служащий основой экономики государства, не выступает активным экономическим субъектом рыночных отношений.

На практике часто присутствует возможность передачи объектов государственной собственности тем лицам или организациям, которые не в состоянии наилучшим образом максимизировать прибыль и наиболее полно удовлетворить потребности общества. Кроме того, отсутствует количественный и стоимостный централизованный учет государственной собственности.

Такие экономические процессы, как приватизация, банкротство, осуществляемые в целях структуризации государственной собственности, оказываются недостаточно увязанными между собой. Способы их реализации поэтому часто приводят к негативным явлениям, что сказывается на результатах деятельности государственного сектора экономики, а также на качестве конкурентной рыночной среды.

В связи с изложенным представляется целесообразным остановиться на организационном назначении казны в сфере отношений собственности, не затрагивая правовых особенностей ее функционирования.

В соответствии с нашим пониманием решение задачи по формированию организационного механизма функционирования государственной собственности предлагается осуществить через введение казны как самостоятельного института, состоящего из имущественной Казны и финансовой Казны.

В данной работе рассматривается имущественная казна, финансовая казна требует специального исследования.

Учитывая особенности организационного механизма функционирования Казны, необходимо отметить ее следующие социально-экономические особенности. Экономические особен-

ности Казны заключаются в том, что она является компонентом государственного сектора экономики, организационный механизм которой способствует эффективному функционированию государственной собственности в ходе реализации отношений собственности, обусловленных потребностью роста экономики. При этом показатель для объема общественных благ, предоставляемых в государственном секторе, должен иметь место и силу лишь в варианте одновременного увеличения объема в стоимостном и натурально-вещественном выражении при опережающем возрастании последнего.

Целью создания Казны является формирование организационной системы управления функционированием государственной собственности, закреплённой за соответствующими субъектами хозяйственной деятельности, органами управления и иными субъектами хозяйствования, для осуществления государством в их отношении имущественных прав и обязанностей собственника. Данная структура, будучи самостоятельной в организационном плане, должна находиться в сфере экономических интересов государства. Предполагается, что она выступает одновременно в качестве стороны, представляющей интересы государства, при реализации отношений по поводу порядка и формы функционирования государственной собственности.

Имущество, находящееся в составе имущественной Казны, имеет следующие особенности: оно не принадлежит на вещных правах никакой организации (кроме государства) и используется иными организациями — юридическими лицами для реализации их собственных целей с учетом интересов государства.

Формирование государственных организационных структур в форме Казны позволит устранить или сгладить последствия негативных экономических результатов, связанных в большей степени с принятием решений о реформировании отношений собственности. Ее деятельность должна соответствовать требованиям рыночных отношений к экономическим механизмам и условиям функционирования объектов любых форм собственности, в том числе государственной.

Для выполнения Казной задач организационного характера следует предусмотреть финансовую составляющую в ее деятельности. Финансовую составляющую Казны необходимо увязать с ее имущественным составом. Основанием для финансирования деятельности Казны являются сметы расходов, соответствующим образом оформленные и обоснованные в установленном порядке. Поддержание в работоспособном состоянии объектов государственной собственности, придание им

товарного вида и оформление распорядительных документов по приемке-передаче надлежащему собственнику определяют перечень затрат по содержанию Казны.

Приобретенные или переданные в Казну объекты собственности используются в соответствии с их назначением, если они функциональны. Казна призвана обеспечивать и осуществлять организационно-экономическое функционирование объектов государственной собственности в соответствии с нормативными актами, определяющими ее статус. Наиболее значительными могут быть расходы на придание товарного вида объектам государственной собственности, предназначенным для передачи надлежащему собственнику. Ими могут быть, например, расходы на ремонт, монтаж, оснащение оборудованием и др. Размер видов затрат зависит от предназначения объекта государственной собственности и задач, решаемых с его помощью.

Возможными источниками формирования объектного состава Казны выступают:

- бесхозяйное имущество, переданное ей в целях установления собственника;
- имущество, переданное на период переоформления прав собственности;
- имущество, переданное на время оформления прав собственности;
- имущество, переданное на время оформления в части разграничения собственности на государственную (федеральную и региональную) и муниципальную;
- имущество, переданное безвозмездно юридическими и физическими лицами;
- объекты собственности, временно выведенные из состава акционерных обществ по различным основаниям;
- объекты собственности, временно выведенные из состава различных государственных организаций;
- объекты собственности, выведенные из состава организаций в период оформления банкротства.

Собственность, находящаяся на временном учете в составе Казны, переходит в категорию «государственное казенное имущество Российской Федерации» и соответственно является государственной собственностью на период нахождения в составе Казны. Все формальные операции по оформлению постановки на учет находящейся в составе Казны собственности осуществляются уже как с казенным имуществом Российской Федерации.

В состав Казны должны также войти государственные казенные предприятия, порядок функционирования которых описан в нормативных актах.

Как один из возможных способов формирования имущественного состава Казны может выступать и национализация собственности, в которую она включается в соответствии с результатами проведенной процедуры национализации. Национализированная собственность в составе Казны на протяжении всего периода ее функционирования учитывается в форме государственной собственности. Казна в ходе организации данного мероприятия осуществляет в большинстве случаев промежуточные процессы приема-передачи, временного хранения или иные организационные мероприятия в соответствии с решением собственника — государства.

Представляется целесообразным участие Казны в реализации имущества организаций-должников, конфискованного и арестованного имущества, в том числе находящегося за рубежом, а также имущества, изъятого правоохранительными органами при проведении оперативно-розыскных мероприятий.

В настоящее время законодательно не установлены способы, основания и пути национализации собственности. Государство определяет способ дальнейшего использования национализированной собственности. По отношению к такой собственности государство обязано принять кардинальное решение, способствующее его прибыльному функционированию. В составе Казны оно функционирует как 100%-й государственный капитал, либо реализуется иному собственнику.

В практической деятельности возможны поступления в Казну отдельных видов имущества в счет уплаты налогов, сборов, пеней (при несвоевременном погашении задолженности) или вследствие применения налоговых (неналоговых) санкций (штрафов) к юридическим лицам.

Возврат из Казны части казенного имущества в сферу частного сектора возможен посредством проведения аукционов. Выведение имущества из состава Казны возможно, например, путем приватизации, которая проводится способами, принятыми в современной практике относительно любого имущества.

В период реформирования унитарных предприятий роль Казны состоит в определении их дальнейшего способа экономического функционирования.

Принципиально важным является то обстоятельство, что в составе Казны находится бесхозяйное имущество в период установления как его собственника, так и способа дальнейшего функционирования.

Таким образом, важными факторами получения положительного результата является внутренняя организационная структура Казны, соответствие экономическим целям и принципам развития экономики государства, а также действующий механизм экономического хозяйствования. Организационный механизм функционирования государственной собственности на основе применения Казны включает в себя систему форм, методов и организационных структур, позволяющих ее воспроизводить, принимать управленческие решения и реализовывать их в соответствии с целями и задачами государственного сектора экономики.

Реалии сегодняшнего дня убедительно свидетельствуют о том, что повышение эффективности российской экономики невозможно без учета качественной стороны управления государством в этой сфере.

Сформированные в отдельных регионах учреждения в форме Казны способствуют решению различных задач местного масштаба. Анализ их функционирования показывает, что пока нет единого подхода к решению вопросов, связанных с их созданием и функционированием. Вместе с тем Казна является важным инструментом в сфере отношений собственности и необходимым органом в условиях становления как государственного, так и частного секторов экономики.

Наряду с созданием благоприятной экономической среды для развития промышленного производства в России, оказанием поддержки отечественному товаропроизводителю Казна должна являться также необходимым инструментом совершенствования организационной системы управления государственной собственностью, эффективным организационным механизмом реализации возможностей государственной собственности.

Список литературы

1. *Бобылев С.Н.* Экономика знаний и устойчивое развитие // Экономика знаний / Отв. ред. В.П. Колесов. М., 2008.
2. *Гэлбрейт Дж.К.* Экономическая теория и цели общества. М., 1975.