Солдатенков Денис Юрьевич. Резервы роста доходов бюджета от использования федеральной собственности : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 2002 198 c. РГБ ОД, 61:02-8/2341-5

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Содержание и значение доходов бюджета от федеральной собственности в условиях рынка 11

1.1 Федеральная собственность как основа доходов бюджета (определение, принципы использования) 11

1.2 Экономическое содержание доходов бюджета от федеральной собственности 38

1.3 Отечественный и зарубежный опыт мобилизации доходов от государственной (федеральной) собственности 52

Глава 2. Анализ доходов бюджета от использования федеральной собственности в России 69

2.1 Анализ состава и структуры доходов бюджета от использования федеральной собственности 69

2.2 Проблемы правового регулирования и методического обеспечения мобилизации доходов бюджета от использования федеральной собственности 84

2.3 Оценка эффективности использования федеральной собственности 102

Глава 3. Факторы роста доходов бюджета от использования федеральной собственности 121

3.1 Контрольный и организационный резервы роста доходов бюджета 121

3.2 Управленческий и мотивационный резервы роста доходов бюджета 140

Заключение 156

Список использованной литературы 170

Приложения 179

**Введение к работе**

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена современным противоречием между величиной государственной собственноси в Российской Федерации и мизерным доходом от ее использования, поступающим в бюджет. Несмотря на то, что за прошедшее десятилетие преобладавшая государственная собственность трансформировалась в экономическую систему, основанную на многообразии форм собственности (частной, коллективной, государственной), государственная собственность играет существенную роль в экономике страны. Однако размер доходов бюджета от объектов государственной собственности (дивидендов, арендной платы и пр.) говорит о низкой эффективности использования указанных объектов.

Существенные изменения произошли и в структуре самой государственной собственности, которая перестала существовать как единое целое и в настоящее время представлена федеральной государственной собственностью и государственной собственностью субъектов РФ.

Сокращение государственного сектора повлекло за собой умньшение финансовой основы функционирования государства. Налоговые поступления от прочих форм собственности в полной мере не компенсировали потери тех ресурсов (не только финансовых), которые государству предоставляли объекты государственной собственности до начала реформ. Одним из последствий разгосударствления собственности стало снижение финансирования государством значительного объема своих прежних функций.

Низкая доходность объектов государственной собственности привела к необходимости изменения подходов к управлению этой собственностью, что коснулось таких понятий как система государственного управления, функции, формы, методы, организация управления, формы и методы мобилизации доходов от государственной собственности. В настоящее время основные принципы управления федеральной собственностью унаследованы от административно-командной системы. Реформа управления федеральной собственностью только начинается. Целесообразным является использование управленческих технологий, применяемых в частном секторе. Необходимость в теоретических и методических разработках в данной области велика, поскольку принципиально изменились отношения федеральной собственности с бюджетом и прочими элементами рынка.

Международной практикой доказано, что государственная собственность не должна полностью исчезать, подменяться частной. Однако вопрос о ее границах, функциях будет подвергнут тщательному рассмотрению. Национальные интересы государства обусловливают необходимость наличия разных форм собственности, в том числе и государственной. В России всегда была велика роль государства в жизни общества. Стратегия российских реформ (в частности, в сфере преобразования форм собственности) должна основываться не на уходе государства из экономики, а на парадигме развивающегося государства. Основным направлением исследования стал поиск новых возможностей мобилизации доходов бюджета от использования федеральной собственности.

Мировой опыт свидетельствует о том, что рыночная экономика опирается на полиморфизм собственности. Основой рынка является не столько форма собственности, сколько конкуренция, требующая большого количества рыночных субъектов, наделенных определенными правами. Зачастую объектам государственной собственности приходится вступать в конкуренцию с объектами частной собственности. И здесь, на наш взгляд, форма собственности как таковая не является важнейшей при определении эффективности функционирования объекта собственности. Основным является организация управления.

Появлением двух самостоятельных, структурно и функционально обособленных объектов управления, - федеральной государственной собственности и государственной собственности субъектов РФ - обусловило формирование двух различных подсистем государственного управления. В данном исследовании затрагивается аспект мобилизации доходов от федеральной собственности, имеющей свою специфику, в частности специфику объекта, субъекта, правового режима, функций, целей и задач управления.

Значительная часть работ по рассматриваемой проблематике опубликована в период активной трансформации форм собственности (начало 90-х годов XX века). Их общей слабой стороной является тот факт, что они не основывались на практике функционирования федеральной собственности в России в условиях-рынка.

Рост эффективности функционирования объектов федеральной собственности является одной из наиболее актуальных задач, стоящих перед российской исполнительной властью1. Процесс разгосударствления собственности практически закончен. На первый план выходит вопрос повышения эффективности использования той собственности, которая остается у государства.

Объективная необходимость совершенствования управления государственной собственностью в современных условиях, недостаточная научная проработка связанных с этим теоретических проблем обусловили актуальность темы и формулировку цели диссертационной работы: изыскание дополнительных доходов бюджета от использования объектов, закрепленных в федеральной собственности, на основе комплексного рассмотрения достижений современной науки в теоретической и практической области управления собственностью.

Для достижения поставленной цели автор ставит следующие конкретные задачи: определить критерии закрепления отдельных видов имуществ в государственной (федеральной) собственности; на основе классификации объектов федеральной собственности, показать особенности управления ими, выявить факторы, обусловливающие специфику функционирования объектов федеральной собственности в системе рыночных отношений; рассмотреть отечественный и зарубежный опыт управления государственной (федеральной) собственностью и мобилизации доходов от нее, выявить возможности использования этого опыта в современных российских условиях; на основе анализа состава и структуры доходов бюджета от использования федеральной собственности определить степень соответствия методического и правового обеспечения процесса их мобилизации требованиям времени; оценить эффективность современной политики России в области мобилизации доходов от использования федеральной собственности; рассмотреть возможности использования технологий корпоративных финансов в практике деятельности предприятий, находящихся в федеральной собственности; 1Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ "О бюджетной политике на 2002 год" //Российская газета, 24 апреля 2001 года разработать систему финансовых стимулов работы руководителей предприятий федеральной собственности; на основе исследования экономического содержания доходов от использования федеральной собственности предложить меры повышения эффективности контроля за процессом мобилизации доходов от использования федеральной собственности.

Говоря о содержании доходов бюджета от использования федеральной собственности, нельзя обойти вниманием вопрос о налоговых доходах бюджета от федеральной собственности. Так, например, акционерные общества с долей федеральной собственности наряду с обычными, негосударственными, акционерными обществами уплачивают налог на прибыль, налог на имущество, налог на добавленную стоимость, налог на доходы физических лиц и пр. Бюджетные учреждения при получении дохода от разрешенной предпринимательской деятельности уплачивают соответствующие налоги. Однако автор намеренно оставляет за рамками исследования возможности роста доходов бюджета за счет увеличения налоговых поступлений. Путям повышения налоговых доходов посвящено значительное количество исследований. При их написании авторы в основном имеют в виду предприятия негосударственного сектора экономики. Однако результаты исследований актуальны и для предприятий, находящихся в полной или частичной федеральной собственности.

Попытки найти особые резервы роста налоговых доходов от федеральной собственности (нетипичные для предприятий негосударственного сектора) неизбежно приведут к нарушению равноправия субъектов налоговой системы.

В диссертационном исследовании под доходами бюджета от использования федеральной собственности автор будет понимать те доходы, которые государство в лице Федерации может получать от своей собственности, выступая как коллективный собственник в гражданском обороте. То есть, как и другие собственники, Федерация может получать прибыль от хозяйственной деятельности своих предприятий и учреждений, арендную плату за использование своего недвижимого имущества, проценты за пользование денежными (бюджетными) средствами и пр.

Когда же (частный) собственник сталкивается с необходимостью уплаты налогов, он вступает в юридические правоотношения, регулируемые не гражданским, а финансовым (публичным) законодательством, построенным на иных принципах. В публичном законодательстве практически отсутствуют диспозитивные нормы, дающие значительную свободу действий в гражданском праве.

При уплате налогов предприятиями, находящимся в федеральной собственности, создаются правоотношения, где государство фактически встречается само с собой в разных качествах; как собственник, с одной стороны, и как субъект, устанавливающий порядок этих правоотношений.

Создание особых, исключительных (преференциальных или дискриминационных) правил этих взаимоотношений может иметь различные негативные последствия, связанными с получением участниками налоговых правоотношений сигнала о моральной допустимости злоупотреблений имеющейся властью.

Объектом исследования будет являться система денежных отношений неналогового характера, связанных с образованием, распределением и использованием финансовых ресурсов Российской Федерации, получаемых от использования федеральной собственности. Предметом исследования выступят имущественные комплексы, находящиеся в полной или частичной собственности Российской Федерации.

В ходе научного исследования используется системный подход, позволяющий ответить на вопрос о правомерности квалификации мобилизации доходов от федеральной собственности как особой системы (подсистемы) государственного администрирования, в комплексе рассмотреть все взаимосвязи и закономерности данного вида социального управления.

В основе исследования лежит всеобщий метод научного познания - метод материалистической диалектики, который в частности предполагает признание определяющего значения экономического базиса (то есть экономической природы объектов федеральной собственности) по отношению к государственной надстройке (проявляющейся в виде различных субъектов использования федеральной собственности), исследовании закономерностей, которые лежат в основе противоречий между интересами собственника (государства) и интересами общества в целом, а также вытекающей из этого противоречия специфики мобилизации доходов от федеральной собственности.

Среди общих методов можно выделить: анализ и синтез, дедукция и индукция, моделирование, наблюдение. Статистические данные обрабатывались с применением методов группировки, выборки, сравнения. Графическая часть работы включает в себя графики, диаграммы, рисунки.

В качестве теоретической основы работы используются труды таких отечественных ученых в области финансов, как Абалкин Л.Й., Азарх М.Р., Аллахвердян Д.А., Балабанов И.Т., Бард B.C., Глазьев С.Ю., Дробозина Л.А., Кошкин В.И., Мильнер Б.З., Моляков Д.С., Озеров И., Петраков НЯ., Родионова В.М., Сабанти Б.М., Точильников Г.М, Хубиев К.А., Шупыро В.М., Ясин Е.Г. и других. В ходе исследования были проанализированы и нашли отражения отдельные положения трудов зарубежных ученых: Брейли Р., Бригхем Ю., Дженсен М., Джонс Э., Коласс Б., Кейнс Д., Майерс С, Миллер М., Модильяни Ф., Росс С, Фама Е., Хорн В. Написанию диссертации предшествовало изучение материалов трудов таких отечественных ученых в области права, как Исаев И.А., Камышанский В.П., Лебедев В.А., Суханов Е.А.

В работе автор проводит анализ российской нормативной базы: законов, указов Президента, постановлений Правительства, инструкций и методических рекомендаций Министерства финансов РФ, Министерства имущественных отношений РФ, Министерства экономического развития и торговли РФ. Также в работе нашли отражение материалы международных и региональных научных конференций, публикации в специальных и периодических изданиях, аналитические материалы Счетной палаты РФ. Информационную базу исследования составляют материалы Министерства финансов РФ, Министерства имущественных отношений, Государственного комитета по статистике РФ, зарубежные исследования.

Научная новизна работы заключается в том, что она является первой попыткой комплексного исследования факторов, влияющих на повышение эффективности функционирования объектов федеральной собственности и на рост экономического эффекта от них. На защиту выносятся следующие наиболее существенные научные результаты: - дано обоснование научным критериям закрепления имущественных объектов в государственной (федеральной) собственности; разработана классификация объектов федеральной собственности в зависимости от финансовых принципов управления ими (полного дотирования, пошлинный, частно-правовой, фискальный, сбережения); раскрыто экономическое содержание доходов от использования федеральной собственности в современных условиях, установлены особенности экономического содержания отдельных видов доходов; показаны конкретные пути увеличения доходов федерального бюджета от использования природных ресурсов, от сдачи недвижимого имущества в аренду, от улучшения деятельности и совершенствования управления предприятиями федеральной собственности; обоснована возможность и доказана целесообразность использования технологий корпоративных финансов в управлении предприятиями федеральной собственности, способствующих росту доходов (бюджетирование, маркетинг, маржинальный анализ); разработаны предложения по повышению заинтересованности (мотивации) управляющих объектами федеральной собственности в росте доходов бюджета от данных объектов; предложены меры, способствующие усилению контроля государства за деятельностью бюджетных учреждений и государственных унитарных предприятий, ведущие к росту доходов бюджета.

Практическая значимость работы заключается в том, что рекомендации автора могут быть использованы в работе Министерства имущественных отношений РФ, Российского фонда федерального имущества, Министерства финансов РФ, Счетной палаты РФ, различных министерств, отдельных предприятий федеральной собственности с целью более эффективного решения различных бюджетных и народно-хозяйственных задач: рост доходов бюджета, увеличение ВВП, рост числа занятых.

Наличие общих черт позволяет применить сделанные выводы и при мобилизации доходов от собственности субъекта Российской Федерации, и от частной акционерной собственности с большим количеством участников.

По мнению автора, назрела необходимость выделения вопросов преподавания, связанных со спецификой использования объектов федеральной собственности и подготовкой "государственных финансовых менеджеров", в отдельный блок финансовой тематики.

Положения, изложенные в работе, прошли апробацию на московских и региональных научно-практических конференциях, опубликованы в специальных финансовых изданиях периодической печати, используются в практике преподавания учебных дисциплин "Финансы" и "Доходы бюджета" Финансовой академии при Правительстве РФ, учитываются при разработке документов Министерства имущественных отношений РФ, внедрены в деятельность ОАО "Краснодарский завод НЕФТЕМАШ", ОАО "Военно-страховая компания", ООО КБ "Стройкредит" и некоторых других акционерных обществ.

Структура работы состоит из введения, трех глав, заключения, приложений на 12 листах, списка использованной литературы из 213 источников. В первой главе (теоретического характера) автор рассматривает понятие федеральной собственности как основы бюджетных доходов и экономическое содержание различных видов доходов от использования федеральной собственности. Во второй главе (аналитической) автор проводит количественный и качественный анализ мобилизации доходов от федеральной собственности в России, а также соответствующей правовой базы, В третьей главе обосновываются конкретные направления повышения финансовой отдачи (роста доходов бюджета) от использования федеральной собственности.

## Федеральная собственность как основа доходов бюджета (определение, принципы использования)

История человечества неразрывно связана с развитием отношений собственности.

Собственность в экономическом смысле представляет собой отношения присвоения материальных благ, то есть статику имущественных отношений. Собственность заключается в установлении над материальными благами «такого хозяйственного господства, которое позволяет собственнику по своей воле устранять или допускать всех прочих лиц к использованию своего имущества, самостоятельно определяя характер такого использования»1.

Е.А.Суханов, раскрывая экономическое содержание отношения собственности, использует парные категории «бремя» и «благо». С одной стороны, собственник имеет право получать от использования своей собственности определенные блага или удовлетворять за счет нее некоторые потребности, а с другой - он несет бремя содержания и управления собственностью. На последнее стоит обратить особое внимание: отсутствие «бремени управления» не позволяет считать пользователя полноценным собственником.

Бремя собственности связано не только с расходами по содержанию объекта собственности, но и с риском его утраты, гибели. Это обязывает собственника быть более расчетливым и более ответственным по отношению к собственности. Так, риск утраты частной собственности делает ее относительно более эффективной по сравнению с государственной, поскольку затрагивает материальные интересы собственника. Влияние утраты собственности на материальные интересы собственника-государства в значительной степени размыты. Утрата государственной собственности сказывается на собственнике совсем не так, как утрата частной собственности.

Отношение к имуществу как к своему позволяет проявить и предприимчивость, и творчество, и инициативу. При этом отношение собственности предполагает и некоторую степень ответственности за результаты своей деятельности.

Это обстоятельство позволяет уточнить использование термина «бюджет» в теме исследования. Рассматриваемые доходы бюджета в данном контексте являются благом, в то время как управление собственностью является бременем. Благо же, как и бремя, всецело должно быть прерогативой собственника. Взамен усилий по эффективному использованию собственности ее владелец должен получить адекватную отдачу.

Соответственно, собственник в лице Федерации, прилагая усилия по наилучшему использованию своей собственности, должен получить определенный результат (экономический, социальный или прочий). Данное исследование ориентировано в первую очередь на экономический эффект в виде денежных средств, поступающих в федеральный бюджет Российской Федерации.

Закрепляя то или иное имущество в собственности Федерации, законодатель руководствуется соображениями о том, что данное имущество по своим уникальным свойствам должно принадлежать обществу в целом. Соответственно, и доход, получаемый от использования данного имущества, должен поступать в собственность всего общества, то есть в федеральный бюджет.

Весьма сложным и неоднозначным является вопрос определения обоснованности закрепления объекта в федеральной, региональной или муниципальной собственности, Однако в вопросе распределения доходов от собственности автор придерживается мнения о необходимости зачисления всех доходов в бюджет собственника.

## Анализ состава и структуры доходов бюджета от использования федеральной собственности

В 1999-2000 годах происходило постепенное восстановление экономики России после финансово-экономического кризиса 1998 года. Это явилось следствием улучшения конкурентоспособности российских товаров на внутреннем и внешнем рынке, проведения взвешенной макроэкономической политики и благоприятной конъюнктуры на мировых рынках. Валовый внутренний продукт в реальном выражении увеличился в 2000 году на 7,7 процента, инфляция снизилась до 20 процентов. Значительный объем бюджетных доходов (в том числе от использования федеральной собственности) привел к образованию первичного профицита федерального бюджета в размере 5 процентов ВВП. В то же время в последние месяцы 2000 года произошло замедление темпов экономического роста. Несмотря на снижение темпов инфляции в 2000 году, ее темпы в первом полугодии 2001 года повысились и продолжают увеличиваться в первые месяцы 2002 года.

К достигнутым успехам следует относиться с осторожностью. Во-первых, перевыполнение плановых бюджетных показателей по доходам 2000 года обусловлено не только оживлением в реальном секторе экономики, но и тем, что при подготовке бюджета использовались заниженные расчетные показатели, ориентированные на пессимистичный вариант развития экономики.

Во-вторых, само оживление экономики было основано на неустойчивых конъюнктурных факторах, среди которых можно выделить три основных:

послекризисный подъем мировой экономики, вызвавший увеличение спроса на российские товары, в первую очередь сырьевые, что позволило поднять рентабельность отечественного производства в отраслях, ориентированных на экспорт;

эффект девальвации рубля, способствовавший увеличению экспорта и развитию процессов импортозамещения в отдельных отраслях промышленности;

снижение издержек производства, прежде всего за счет сдерживания роста заработной платы после ее резкого падения в результате кризиса.

В силу неустойчивого и временного характера перечисленных факторов они не могут быть положены в основу дальнейшей экономической стратегии государства. Кроме того, их влияние имеет и негативную сторону: так, повышенный спрос на российское сырье вызвал опережающий рост внутренних цен на него и даже привел к дефициту по некоторым товарным позициям (топливо, металлы), а низкий уровень жизни населения тормозит развитие производства, обслуживающего внутренний рынок.

В настоящее время позитивное действие этих конъюнктурных факторов уже близко к исчерпанию. Снижаются мировые цены на нефть, цены на многие виды отечественной продукции приблизились к ценам импортных аналогов. Согласно опубликованному в апреле 2000 года докладу Всемирного Банка "Финансирование мирового развития 2000" для России прогнозировалось замедление роста экономики в 2001 и последующем годах на фоне ускорения темпов развития мировой экономики в целом.

## Контрольный и организационный резервы роста доходов бюджета

Согласно действующему законодательству Министерство имущественных от -ценим РФ должно быть главным государственным органом, ответственным за уп- лепне преобразованием форм и отношений собственности. Это означает, что в дет -и сфере Мингосимущество координирует и контролирует деятельность Фс рал иной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку (ФКЦБ) по уіі членімо государственными пакетами акций, Российского фонда федерального им; еств;і (РФФИ) по продаже находящихся в государственной собственности п; - ов ІІІСЦИЙ, Федеральной службой по несостоятельности (банкротству) и фт тсовому оздоровлению неплатежеспособных предприятий в ходе приватизации, пг (тині других управленческих решений в отношении неплатежеспособных nj" прилгни.

В настоящее время в ведении субъектов федерации по-прежнему сосредоточена зп тельная часть федеральной собственности. Как обеспечить управление этой со ценностью, ее охрану и использование в целях поддержания производства на не :ОДІЇМ м уровне, учет и контроль за надлежащим состоянием указанной сг /венпости - эти и многие другие вопросы напрямую связаны с поиском on: мальпых организационно-правовых форм управления федеральной гог арстр.енной собственностью в региональном аспекте. В соответствии с Законом Р " 1 приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Ф рации" и Указом Президента РФ от 14.10.92 г. № 1231 некоторые функции по уг члению объектами федеральной собственности были делегированы Г омимуществом РФ комитетам гто управлению имуществом, обладающим правами территориальных агентств ГКИ. С правовой точки зрения территориальные агентства не пляются территориальными органами Мингосимущества РФ в полном смысле эт і слова. Ведь Законом "О приватизации государственных и муниципальных пг /приятии в Российской Федерации" предусмотрено, что комитеты по управлению иу цеством создаются органами власти субъектов Федерации, а правами тс ггорпального агентства они наделяются распоряжением Мингосимущества РФ. Те й подход был оправдан в период проведения массовой приватизации, когда тр свались единый подход, единый- кулак и оперативность в решении поставленной за и. Совсем иное дело сейчас, когда приватизация носит штучный характер, а на пс глй план выдвигаются вопросы управления собственностью. Интересы Р( гшскоп Федерации и органов власти, на чьей территории находятся объекты ф. сальной собственности, очень часто не совпадают. В целях повышения Э(] ктивности использования федеральной собственности функции по ее управлению дг -мы осуществляться не территориальными агентствами, а территориальными op :ами Мингосимущества РФ. Принципиальное различие между ними состоит в тс- что территориальные органы должны создаваться Мингосимуществом РФ с р;- мщении Правительства РФ, финансироваться из федерального бюджета (или из ср :тв приватизации, подлежащих перечислению в бюджет), подчиняться ис очительно Мингос имуществу РФ (таким образом устранится двойное пг пенно комитетов), а их работники будут иметь статус государственных СІ , лщих. Это приведет к независимости территориальных органов от субъектов ф1 -рации и позволит в полной мере учитывать и защищать интересы Российской С рации при управлении объектами федеральной собственности вне зависимости от о, на такой территории они находятся.