

На правах рукописи

Бородин Дмитрий Александрович

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НЕНАЛОГОВЫХ
ИМУЩЕСТВЕННЫХ ДОХОДОВ БЮДЖЕТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

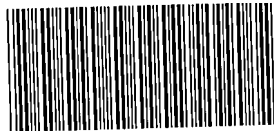
**Специальность 12.00.14 – Административное право; финансовое
право; информационное право**

**Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**



**Москва
2012**

17 МАЯ 2012



005044195

Работа выполнена и рекомендована к защите на кафедре государственного и муниципального управления ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Селюков Анатолий Дмитриевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, доцент
профессор кафедры финансового и
предпринимательского права
ФГБОУ ВПО «Государственный
университет – учебно-научно-
производственный комплекс»
Гусева Татьяна Алексеевна;

кандидат юридических наук, доцент
доцент кафедры финансового права
ФГБОУ ВПО «Российская академия
правосудия»
Вершило Татьяна Александровна

Ведущая организация: Московский гуманитарный университет

Защита состоится 28 мая 2012 г. в 12-00 часов на заседании Диссертационного совета Д 504.001.04 по юридическим наукам в ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (119606, г. Москва, проспект Вернадского, 84, ауд. 3027 2 УК).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке РАНХиГС.

Автореферат разослан 27 апреля 2012 г.

Ученый секретарь диссертационного совета
доктор юридических наук

Е.Ю.Кирева



I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Актуальность исследования. Любое современное государство заинтересовано в увеличении доходов в бюджет, поскольку возрастают объемы функций государства и роль государства в целом. В систему государственных доходов помимо налоговых поступлений, приносящих в настоящий момент порядка 80% доходов в бюджет государства, так же зачисляются и неналоговые доходы. Поскольку бюджет Российской Федерации основной объем доходов получает в виде налогов, то и правовая наука в большей степени уделяет внимание правовому институту налоговых доходов государства. Данные обстоятельства привели к определенной стагнации теоретико-правового осмысления отношений, складывающихся в сфере правового регулирования неналоговых доходов государства. Правовое регулирование неналоговых доходов в юридической литературе освещаются не всегда глубоко, их правовая регламентация часто остается на периферии правовых исследований.

При планируемом снижении налоговой нагрузки и уменьшении в этой связи доходной части государственного бюджета расходные обязательства бюджета останутся, как минимум, на прежнем уровне с тенденцией к увеличению, поэтому государство сталкивается с проблемой поиска альтернативных доходов. Как уже отмечалось, ими могут стать неналоговые доходы.

Кроме того, в настоящее время существует настоятельная потребность в адекватных механизмах надлежащего правового обеспечения неналоговых имущественных доходов. Данная потребность вызвана тем, что порядок, организация поступлений указанных доходов регулируются в большей степени на основе комплекса постановлений Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов главных администраторов доходов, представляющего собой несистематизированное и постоянно изменяющееся «подзаконное» законодательство. Этим объясняется большой научно-практический интерес к системе государственных доходов.

В рамках неналоговых доходов в настоящей диссертации будут рассмотрены доходы от использования государственного имущества, поскольку данный источник дохода представляется старейшим источником пополнения казны и постоянно претерпевает различные изменения. Настоящая работа представляет собой одно из первых исследований по выяв-

лению правовой природы, сущности и роли неналоговых имущественных доходов федерального бюджета Российской Федерации.

Все изложенные выше обстоятельства определили выбор темы диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы. Научные изыскания, охватывающие отдельные вопросы института неналоговых доходов государственного и местных бюджетов, имели место в работах С.Я.Боженка и В.А.Карасева, А.Р.Батяевой, Р.М.Матушева, а также А.Г.Пауля.

Правовым анализом неналоговых доходов государственного бюджета в той или иной степени занимались такие учёные, как Н.М.Артемов, К.С.Вельский, В.П.Безобразов, А.И.Буковецкий, О.Г.Горбунова, Е.Ю.Грачева, А.Д.Селюков, Э.Д.Соколова, С.И.Иловойский, М.В.Карасёва, Ю.А.Крохина, Л.А.Мотылёв, Е.В.Покачалова, В.М.Пушкарёва, Е.А.Ровинский, Г.П.Толстопятенко, Н.И.Химичева, А.А.Ялбулганов и др. Вместе с тем, этот анализ не носил характер специальных исследований и проводился главным образом в рамках учебников и учебных пособий по финансовому праву.

Кроме того, в той или иной мере вопросы неналоговых доходов затрагивались в научных работах, посвящённых бюджетной системе, системе государственных доходов (В.К.Андреев, Т.А.Вершило, О.В.Врублевская, О.Н.Горбунова, Т.А.Гусева, Ю.А.Крохина, А.М.Никитин, М.В.Романовский, В.А.Лебедев, А.Д.Миллионщиков, И.Х.Озеров, Э.Д.Соколова).

Однако в указанных теоретических исследованиях не уделялось особого внимания проблемам места, роли и проблемам систематизации неналоговых имущественных доходов федерального бюджета.

До последнего времени институту неналоговых имущественных доходов в отечественной науке не уделялось достаточного внимания. Финансово-правовые отношения, связанные с неналоговыми доходами, изучались довольно фрагментарно. Кроме того, данные отношения не получили комплексного освещения и осмысления и не были подвергнуты сколь-нибудь детальной классификации.

Вместе с тем, социально-экономическое развитие России в условиях кризисных явлений ставит принципиально новые задачи по формированию и правовому регулированию неналоговых имущественных доходов федерального бюджета.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере правового обеспечения неналоговых имущественных доходов федерального бюджета в Российской Федерации и форм контроля за выполнением законодательства в названной области.

Предметом исследования выступают нормы финансового права, регулирующие отношения в сфере неналоговых имущественных доходов федерального бюджета Российской Федерации; соответствующая правоприменительная практика; труды ученых в области регулирования института неналоговых имущественных доходов государства.

Методологическую основу диссертационного исследования составили такие общенаучные методы как метод системного анализа и диалектический метод научного познания, отражающий взаимосвязь теории и практики. Автором были использованы как структурно-функциональный методы, так и частнонаучные (отраслевые) методы: формально-юридический, сравнительно-правовой, доктринальный, комплексный метод и другие.

Теоретической основой для проведения исследования послужили научные труды отечественных ученых в области общей теории права, общих вопросов предпринимательства, финансов и кредита, финансового, бюджетного права, гражданского права, относящиеся к исследуемой проблематике.

Цель и задачи исследования состоят в изучении и комплексном анализе теоретических и практических значимых проблем, включающих в себя организационно-правовое обеспечение неналоговых доходов государства, разработку проблем института неналоговых имущественных доходов бюджета, как субинститута в системе бюджетного права, раскрытие порядка формирования неналоговых доходов государства, выявление недостатков правового регулирования и выработку рекомендаций по совершенствованию российского законодательства в рассматриваемой сфере.

Для достижения цели поставлены следующие **задачи**:

- дать определение неналоговых имущественных доходов федерального бюджета через раскрытие правовой природы данного института;
- определить структуру, организационную основу и особенности правового обеспечения института неналоговых имущественных доходов, их место в бюджетной системе Российской Федерации как самостоятельного подинститута финансового права;
- выделить сущностные признаки, которые отличают рассматриваемый институт от института иных доходов бюджета;

- провести исторический анализ правового обеспечения института неналоговых имущественных доходов;
- раскрыть порядок организации поступления неналоговых имущественных доходов в федеральный бюджет;
- исследовать порядок контроля за соблюдением норм финансового права, обеспечивающих надлежащее поступление неналоговых имущественных доходов;
- изучить особенности зарубежного опыта правового регулирования института неналоговых имущественных доходов в странах-участницах Таможенного союза;
- выявить пробелы правового регулирования в области неналоговых имущественных доходов;
- на основе проведенного анализа выявить недостатки и сформулировать предложения по совершенствованию бюджетного законодательства Российской Федерации в части правовой регламентации неналоговых имущественных доходов.

Нормативная основа исследования представлена Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти. Особое внимание уделено изучению и анализу Бюджетного кодекса Российской Федерации и изданных в его развитие подзаконных актов.

Эмпирическую основу исследования составили судебные акты высших судебных органов, материалы правоприменительной практики, материалов периодической печати по проблематике диссертационного исследования, соответствующих данных из научных докладов и отчетов научно-практических конференций, официальных интернет-сайтов федеральных органов государственной власти, государственных корпораций и акционерных обществ с участием государства.

Новизна диссертационного исследования представляет собой одну из первых попыток комплексного правового анализа института неналоговых имущественных доходов бюджета Российской Федерации на современном этапе. В работе обоснована правовая модель состояний и перспектив правового обеспечения, что включает в себя разработку понятия, выявление принципов, определение основных режимов поступлений в бюджет государства, описание организационного состава, включая статус субъектов правоотношений, и определение порядка контроля за неналоговыми имущественными поступлениями в бюджет.

Положения, выносимые на защиту:

1. Дано определение неналоговых имущественных доходов государства, которые представляют собой законодательно установленные, обоснованные, целевые, возмездные платежи от реализации права государственной собственности Российской Федерации, необходимые для обеспечения надлежащего выполнения функций государства.

2. Раскрыто место и указана роль неналоговых доходов в структуре доходов федерального бюджета с учетом постепенного возрастания дохода от использования имущества, закрепленного за государственными компаниями и корпорациями. Доказана необходимость принятия комплекса организационно-правовых мер в целях значительного повышения экономической эффективности государственного сектора экономики и достижения им уровня экономической результативности, сопоставимого с негосударственным сектором в экономике.

3. Выделены признаки, обосновывающие возможность и необходимость обособления совокупности правовых норм, регулирующих неналоговые имущественные доходы бюджета, в особую группу норм – субинститут бюджетного права, на основании критериев, содержащих их специфические особенности: обоснованность, целевая направленность и индивидуальная возмездность.

4. Показано влияние конституционных принципов и общеправовых принципов финансового права на специальные принципы, регулирующие порядок формирования неналоговых доходов от использования имущества Российской Федерации с учетом их возмездного характера, которые в совокупности выступают в качестве принципов управления доходами; раскрыто содержание принципа прогнозирования (планирования) доходов бюджета, направленного на обеспечение эффективного использования имущества, как источника получения доходов, принципа администрирования доходов бюджета, направленного на повышение роли администраторов и усиление ответственности за ненадлежащее исполнение бюджетных обязанностей.

5. Раскрыто содержание неналоговых имущественных доходов бюджета, включая и основание возникновения обязанности перечисления доходов в бюджет – реализацию соответствующих гражданско-правовых обязательств. Обоснованы критерии обособления (классификации) неналоговых доходов от использования имущества Российской Федерации от иных неналоговых доходов, под которыми понимаются те отдельные виды

гражданско-правовых обязательств (совершение сделок с участием государства как основание для появления соответствующего дохода), участвуя в исполнении которых своим имуществом государство получает соответствующие доходы.

На основании вышеназванного признака дана авторская классификация неналоговых имущественных доходов бюджетов:

а) доходы государства от использования своей собственности по результатам исполнения гражданско-правовых договоров о передаче имущества (доходы, получаемые в виде арендной платы либо иной платы за передачу в возмездное пользование государственного имущества, включая платежи за пользование природными и другими ресурсами; доходы от передачи имущества в залог, в доверительное управление);

б) доходы в виде прибыли от деятельности юридических лиц, имущество которых принадлежит государству на праве собственности, либо от вложений в уставный капитал юридических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, (доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации; часть прибыли государственных и муниципальных унитарных предприятий, остающаяся после уплаты налогов и иных обязательных платежей);

в) доходы от использования принадлежащих государству денежных средств (средства, получаемые в виде процентов по остаткам бюджетных средств на счетах в Центральном банке Российской Федерации и в кредитных организациях; плата за пользование бюджетными кредитами).

6. Раскрыта организационная основа порядка получения доходов от использования имущества, включающая в себя систему главных администраторов доходов бюджета и администраторов доходов бюджета, органы федерального казначейства и элементы банковской системы Российской Федерации. Сделан вывод о позитивной роли института администраторов, поскольку их статус позволяет унифицировать бюджетные права и обязанности различных по статусу субъектов. Показаны недостатки правового обеспечения прав и обязанностей участников отношений по формированию дохода бюджета от использования имущества Российской Федерации на предмет позитивной ответственности за неполное использование возможностей государственного имущества при формировании доходов. Выявлены недостатки в осуществлении финансового контроля за порядком

поступления неналоговых имущественных доходов в бюджет. В частности, показано наличие механизмов, позволяющих не полностью перечислять доходы в бюджет: завышение себестоимости товаров и услуг, непропорционально большая доля оплаты руководящему составу в расходах юридических лиц, включая бонусы по итогам работы за год).

7. Сформулированы предложения с учетом исторического опыта и заимствования зарубежного опыта стран-членов Таможенного союза по формированию неналоговых имущественных доходов бюджета, включая унификацию систем неналоговых имущественных доходов бюджетов России и указанных стран и восстановление государственной монополии на производство и продажу алкогольной продукции.

8. Комплекс предложений по совершенствованию действующего финансового (бюджетного) законодательства в целях оптимизации финансовой деятельности государства и увеличения неналоговых имущественных доходов федерального бюджета.

Поскольку в российском законодательстве отсутствует легальное определение понятия «неналоговых имущественных доходов государства», дополнить указанным определением статью 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации «Понятия и термины, применяемые в настоящем Кодексе».

Включить в предмет регулирования статьи 42 Бюджетного кодекса РФ доходы от продажи имущества, находящегося в государственной собственности, потому что такие доходы также носят имущественный неналоговый характер.

Поскольку эффективное использование государственного имущества, в том числе в целях извлечения доходов, напрямую зависит от надлежащего исполнения субъектами соответствующих гражданско-правовых договоров, включая представителей государства в органах управления хозяйственных товариществ и обществ, своих прав и обязанностей по этим договорам, необходимо нормативное закрепление процедурных вопросов участия представителей государства в деятельности коммерческих организаций, общих критериев оценки эффективности деятельности этих представителей, а также перечня их профессиональных и деловых качеств.

Представляется необходимым в пункт 1 статьи 51 Бюджетного кодекса РФ абзац «платы за предоставление информации о зарегистрированных правах на недвижимое имущество и сделок с ним, выдачу копий договоров и иных документов, выражающих содержание односторонних сделок, совершенных в простой письменной форме, – по нормативу 100 про-

центов» заменить на более общую норму «платы за предоставление информации из информационных ресурсов, находящихся в федеральной собственности, – по нормативу 100 процентов».

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования. Теоретическая значимость диссертации состоит в том, что она вносит определенный вклад в изучение и совершенствование института неналоговых имущественных доходов федерального бюджета и соответствующих источников бюджетного права.

Практическая значимость исследования заключается в разработке предложений по совершенствованию правовых норм, регулирующих институт неналоговых имущественных доходов федерального бюджета.

Теоретические выводы и практические рекомендации, сформулированные в результате исследования, могут быть использованы правоприменителями в практической деятельности и законодателем при совершенствовании законодательства. Диссертация представляет интерес в качестве учебного материала при подготовке практических работников органов государственной власти и местного самоуправления. Материалы диссертационного исследования могут быть использованы и для дальнейшей разработки проблем института неналоговых имущественных доходов федерального бюджета.

Апробация результатов исследования. Диссертационное исследование подготовлено на кафедре государственного и муниципального управления ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации». Результаты исследования докладывались диссертантом на заседании кафедры; исследование обсуждено и рекомендовано к защите.

Основные результаты диссертационного исследования и рекомендации опубликованы в различных научных изданиях, апробированы в период сбора, обобщения и анализа материала, использованного при написании настоящей диссертации, в процессе участия в научно-практических конференциях и семинарах (2009-2012 гг.).

Структура и объем работы обусловлена целью и задачами исследования. Диссертационная работа изложена на 150 страницах машинописного текста. Структурными элементами диссертационной работы являются: введение, основная часть, состоящая из трех глав, включающих восемь параграфов, заключение и библиографический список, содержащий 160 наименований.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во Введении обоснована актуальность разрабатываемой темы, проанализирована степень её разработанности; определены цель и задачи исследования, его объект и предмет, раскрыты научная новизна и значение полученных выводов, их достоверность; приведены сведения об апробации и внедрении научных результатов, сформулированы положения, выносимые на защиту.

Первая глава – «Сущность неналоговых имущественных доходов государства и их место в системе доходов государства» – посвящена исследованию теоретических и правовых основ государственных имущественных доходов, сущностных признаков, характеризующих правовую природу неналоговых имущественных доходов федерального уровня, исторических предпосылок становления и развития как неналоговых доходов государства в целом, так и неналоговых имущественных доходов федерального бюджета в Российской Федерации.

Исследовано понятие «неналоговый доход государства», находящееся по отношению к понятию «неналоговый имущественный доход государства», как целое к части, поскольку научный подход к изучению генезиса правового явления требует предварительно раскрыть понятие и содержание последнего.

Комплексный анализ, закрепленного законодателем в абз. 5 ст. 6 Бюджетного кодекса РФ понятия доходов бюджета, как поступающих в бюджет денежных средств, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета, соотношения налоговых и неналоговых доходов бюджета, а также изучение точек зрения ученых в области общей теории права, финансового права, административного права, приведенных в диссертационном исследовании, и содержащихся в работах отечественных и зарубежных авторов, посвященных вопросам разграничения сопредельных понятий «налоговых доходов» и «неналоговых доходов» государства, позволил автору прийти к следующим выводам.

По мнению диссертанта, в предлагаемых в научной литературе понятиях государственного дохода присутствуют определённые упущения.

Анализируемое понятие «неналоговые доходы» используется, но не раскрывается в законодательных актах Российской Федерации, абз. 5 ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации содержит только общее поня-

тие доходов бюджета. Нет единообразного подхода в определении данного понятия и среди ученых.

На базе проведенного исследования предложены уточнения понятия «неналоговый доход государства». Автор определяет государственные неналоговые доходы государства как законодательно установленные в целях создания финансовой базы функционирования органов государственной власти и обеспечения выполнения их задач и функций в рамках финансового года обоснованные, целевые, возмездные платежи, включающие в себя доходы от реализации права государственной собственности Российской Федерации, от деятельности федеральных органов государственной власти и находящихся в их ведении федеральных бюджетных учреждений, а также от применения мер юридической ответственности, в том числе деликтного характера.

Автором обоснована необходимость выделения неналоговых имущественных доходов в обособленную группу норм субинститута бюджетного права через выявленные его сущностные признаки.

Диссертантом проанализированы существующие в юридической литературе классификации неналоговых доходов от использования имущества Российской Федерации, по результатам которого сделан вывод о том, что под правовыми критериями классификации неналоговых доходов от использования имущества Российской Федерации следует понимать те отдельные виды гражданско-правовых обязательств (совершение сделок с участием государства как основание для появления соответствующего дохода), участвуя в исполнении которых своим имуществом государство и получает соответствующие доходы. На основании вышеназванного критерия дана авторская классификация неналоговых имущественных доходов бюджетов:

а) доходы государства от использования своей собственности по результатам исполнения гражданско-правовых договоров о передаче имущества (это - доходы, получаемые в виде арендной платы либо иной платы за передачу в возмездное пользование государственного имущества, включая платежи за пользование природными и другими ресурсами; доходы от передачи имущества в залог, в доверительное управление);

б) доходы в виде прибыли от деятельности юридических лиц, имущество которых принадлежит государству на праве собственности, либо от вложений в уставный капитал юридических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, (это - доходы в виде прибыли, входя-

щейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации; часть прибыли государственных и муниципальных унитарных предприятий, остающаяся после уплаты налогов и иных обязательных платежей);

в) доходы от использования принадлежащих государству денежных средств (это – средства, получаемые в виде процентов по остаткам бюджетных средств на счетах в Центральном банке Российской Федерации и в кредитных организациях; плата за пользование бюджетными кредитами).

Автором отмечено, что в российском законодательстве отсутствует легальное определение понятия «неналоговых имущественных доходов государства». Бюджетный кодекс Российской Федерации в статье 42 определяет открытый перечень таких доходов, исключив из предмета регулирования доходы от продажи имущества, находящегося в государственной собственности (представляется, что такие доходы также носят имущественный неналоговый характер и должны входить в предмет регулирования статьи 42 Бюджетного кодекса РФ).

Определен автором и метод правового регулирования неналоговых доходов федерального бюджета, который содержит элементы императивных предписаний и характеризуется детальной правовой регламентацией; отмечено, что неналоговые доходы регулируются нормами финансово-правовых институтов и нормативными актами различной отраслевой принадлежности, т.е. является институтом интегрирующим.

Кроме того, автор пришел к выводу, что определение понятия неналоговых имущественных доходов федерального бюджета должно быть сформулировано на основе следующих выявленных диссертантом специфических признаков:

Правовая регламентированность. В рамках правового регулирования неналоговых имущественных доходов государства в Российской Федерации сформирована комплексная система нормативных правовых актов, регулирующих вопросы неналоговых доходов федерального бюджета Российской Федерации; в большинстве случаев для каждого вида неналоговых имущественных доходов федерального бюджета действует определенный федеральный закон, позволяющий формировать комплекс подзаконных актов.

Возмездность. Субъекты правоотношения, возникающего при уплате неналоговых имущественных платежей, имеют взаимные права и обязан-

ности, обусловленные различными правовыми основаниями, базирующиеся, в том числе, на заключенных гражданско-правовых договорах об использовании различных видов имущества, которые имеют, несомненно, возмездный характер.

Целевая направленность неналоговых имущественных доходов федерального бюджета имеет в своем большинстве компенсационный или возмездный характер, но следует отметить, что неналоговые доходы имеют также и фискальную цель.

С учетом изложенного, по мнению автора, под неналоговыми имущественными доходами государства следует понимать законодательно установленные в целях создания финансовой базы функционирования органов государственной власти и обеспечения выполнения их задач и функций обоснованные, целевые, возмездные платежи от реализации права государственной собственности Российской Федерации.

Проанализированы принципы организационно-правового обеспечения неналоговых имущественных доходов государства.

При этом применительно к рассматриваемому виду доходов автором исследованы не только общеправовые принципы, такие как принцип законности, который предполагает неуклонное исполнение законов и соответствующих им иных нормативных правовых актов всеми участниками бюджетного процесса, принцип соблюдения прав и свобод человека и гражданина, определяющие смысл, содержание и применение законов, деятельность органов государственной власти, местного самоуправления; и принципы бюджетной системы Российской Федерации, содержащиеся в главе 5 Бюджетного кодекса Российской Федерации, но и ряд других: принцип прогнозирования (планирования) доходов бюджета, принцип администрирования доходов бюджета, включающий в свое содержание также вопросы обеспечения эффективности использования государственного имущества и ответственности за ненадлежащее исполнение бюджетных обязанностей.

По результатам проведенного анализа автор пришел к выводу, что приведенные выше принципы возможно рассматривать в качестве принципов управления доходами, надлежащая реализация которых направлена на обеспечение оптимального и эффективного получения доходов, усиления контроля за своевременностью и полнотой поступления средств в бюджет.

В рамках комплексного подхода исследованы на примере государств Западной Европы, Российской империи, СССР история становления и раз-

вития правоотношений в сфере формирования неналоговых доходов государства.

Автором показано, что определенное правовое регулирование неналогового дохода характерно уже для древнейших государств, дальнейшее свое развитие оно получило уже в период средневековья, а затем и в Новое время.

Применительно к России автор выделяет пять этапов становления субинститута неналоговых доходов государства. Первый этап – период Древней Руси (феодальный период); второй – период развития государственных институтов Российской Империи (конец 17-18 в.в.); третий этап – период после отмены крепостного права (вторая половина 19 в.- начало 20 в.); четвертый этап – образование СССР с его централизацией, административно - командной системой управления (1917-1991 г.г.); пятый этап – постсоветский период (становление рыночной экономики, активное развитие институтов налогового права, стремление к минимизации государственного вмешательства в экономику).

Если в досоветский период основным источником неналоговых поступлений являлись доходы от использования имущества, которые выделялись в отдельную группу благодаря четкому разграничению государственного имущества и личных имений подданных, то в процессе становления Советской власти начинает формироваться новый подход к регулированию бюджетных неналоговых доходов - государственное имущество становится практически единственным источником неналоговых доходов бюджета, включая разные виды государственных монополий в отношении различных типов экономической деятельности (такая ситуация сохранялась вплоть до 1991 года). В период с 1991 по 1998 г. произошло изменение финансово-экономической системы страны, повлекшее за собой смену прежней системы неналоговых доходов, в том числе и на федеральном уровне.

Таким образом, проведенный исторический анализ позволил автору сделать вывод о том, что, во-первых, развитие правового института государственных имущественных доходов напрямую связан не только с развитием института государства как субъекта высшей политической власти, учитывающего постоянное усложнение задач по управлению подконтрольным населением, взаимодействию с другими государствами, но и с развитием института государства как субъекта права. Во-вторых, не смотря на превалирование налоговых доходов, доходы от использования госу-

дарственного имущества занимали и продолжают занимать важное место в системе доходов государства. В-третьих, одним из способов увеличения доходов бюджета, учитывая исторический опыт, может являться введение государственной монополии в отношении конкретных видов экономической деятельности, в частности государственной монополии на производство и продажу алкогольной продукции.

Вторая глава – «Порядок правового регулирования отношений по поводу поступления в бюджеты государства неналоговых имущественных доходов» – посвящена вопросам администрирования доходов, правовому регулированию доходов от использования конкретных видов государственного имущества, а также зарубежному опыту в рассматриваемой сфере.

На основе анализа федерального законодательства диссертантом раскрыта организационная основа получения доходов от использования имущества через установленную систему главных администраторов доходов бюджета и администраторов доходов бюджета, в которой также участвуют органы федерального казначейства и банковская система; показана обоснованность введения в бюджетное законодательство института администраторов.

Поэтому автор пришел к выводу о том, что в рамках российского финансового законодательства государством установлены не только нормативные правила, регулирующие порядок начисления, учета, контроля за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты неналоговых имущественных доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, но и определены участники бюджетного процесса, на которых законом возложены полномочия по реализации указанных выше нормативных правил – главные администраторы доходов бюджета и администраторы доходов бюджета (по терминологии статьи 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации), порядок их взаимодействия, объем их взаимных прав и обязанностей, а также этапы администрирования доходов, образуя тем самым соответствующий организационно-правовой режим, т.е. систему правовых норм, надлежащее исполнение которых обеспечит поступление в федеральный бюджет максимальный объем доходов от использования федерального имущества.

Далее диссертантом с учетом того, что Бюджетный кодекс Российской Федерации в статье 41 в первую очередь выделяет среди неналоговых доходов федерального бюджета доходы от использования имущества, а в

статье 42 определяет перечень доходов от использования имущества, подлежащих зачислению в федеральный бюджет, исследованы с правовой точки зрения указанные в законе конкретные виды доходов от использования имущества, находящегося в федеральной собственности. Хотя Бюджетный кодекс Российской Федерации исключил из предмета регулирования статьи 42 доходы от продажи имущества, находящегося в государственной собственности, по мнению автора, такие доходы также носят имущественный неналоговый характер, и поэтому они также были предметом исследования. Поскольку активы и имущество Центрального Банка Российской Федерации являются федеральной собственностью, а прибыль, полученная в результате их использования, учитывается в доходах федерального бюджета, этот вид доходов также анализировался в рамках данного параграфа.

По каждому виду доходов диссертантом проанализированы соответствующие федеральные нормативные правовые акты (федеральные законы, постановления Правительства Российской Федерации, подзаконные акты федеральных органов исполнительной власти), регулирующие конкретные правоотношения, вопросы администрирования указанных доходов с учетом отраслевой принадлежности вследствие разнообразия источников поступления неналоговых доходов.

Особое внимание уделено организационно-правовому режиму доходов в виде прибыли, приходящейся на доли государства в уставных капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, поскольку диссертант обосновывает это тем, что доходы, получаемых в виде дивидендов по таким акциям, имеет наибольший по сравнению с другими доходами от использования имущества объем поступлений в федеральный бюджет.

По результатам исследования автором сделаны выводы о том, что, во-первых, нормы о неналоговых имущественных доходах содержатся в обширном комплексе нормативных правовых актов различной юридической силы, однако они укладываются по каждому виду доходов в рамки сформированной системы таких актов: федеральный закон - постановление Правительства Российской Федерации - подзаконный акт федерального органа исполнительной власти. При этом особое, если не определяющее, значение имеют нормы Гражданского кодекса Российской Федерации, регулирующие вопросы конкретных видов гражданско-правовых договоров

об использовании имущества, что лишний раз подтверждает комплексный характер института неналоговых имущественных доходов.

Во-вторых, эффективное использование государственного имущества, в том числе в целях извлечения доходов, напрямую зависит от надлежащего исполнения субъектами соответствующих гражданско-правовых договоров, включая представителей государства в органах управления хозяйственных товариществ и обществ, своих прав и обязанностей по этим договорам. Поэтому, по мнению диссертанта, требуется нормативное закрепление (возможно, в едином акте) процедурных вопросов участия представителей государства в деятельности коммерческих организаций; особое значение при этом следует придавать решению кадровых проблем; давно назрела – в том числе в контрольных целях - необходимость выработки и соответствующего нормативного закрепления общих критериев оценки эффективности деятельности представителей государства, а также перечня профессиональных и деловых качеств названных представителей; стоит задуматься, наконец, и над созданием их кадрового резерва, равно как и над разработкой специальных программ их обучения и повышения квалификации в соответствующих специальных учебных заведениях.

Кроме того, автор отмечает наличие дискуссии в науке финансового права по вопросу допустимого, обоснованного объема имущества, находящегося в государственной собственности Российской Федерации, выделяя два аспекта, связанные с данной дискуссией, которые в равной мере не могут быть приемлемы. Так, уменьшение теми или иными способами объема имущества, находящегося в федеральной государственной собственности, может привести к уменьшению доходов бюджета, источником которых является указанное имущество. Кроме того, в собственности государства находится большой объем активов, имеющих стратегическое государственное значение, высвобождение которых может повлечь нарушение публичных интересов.

Поэтому автором предлагается соответствующим федеральным законом закрепить перечень имущества, которое может находиться исключительно в федеральной собственности. Представляется, что в этот перечень, прежде всего, должны быть включены:

- имущество, обеспечивающее обороноспособность и безопасность страны (например, имущество вооруженных сил);

- имущество, обеспечивающее функционирование и развитие всего хозяйственного комплекса страны (ценные недра, земли, леса, водные ресурсы, воздушное пространство).

В отношении определения юридической судьбы указанного имущества на законодательном уровне должен быть определен особый режим, предусматривающий, в частности, принцип неотчуждаемости таких объектов.

Исследован правовой режим поступления в бюджеты доходов от использования государственного имущества, закрепленного за иными субъектами на правах хозяйственного ведения и оперативного управления.

Автором на основе анализа федеральных законов и постановлений Правительства Российской Федерации изучены модель организации взаимодействия между федеральными государственными унитарными предприятиями, казенными предприятиями и уполномоченными государственными органами по вопросам поступления, размера и сроков перечисления в соответствующий бюджет части прибыли, остающейся в распоряжении указанных предприятий после уплаты налогов и иных обязательных платежей, а также правовые нормы, регламентирующие порядок осуществления контроля за хозяйственной деятельностью этих предприятий.

Отмечено наличие механизмов, позволяющих не полностью перечислять доходы в бюджет: завышение себестоимости товаров и услуг, непропорционально большая доля оплаты руководящему составу в расходах юридических лиц, включая бонусы по итогам работы за год), что свидетельствует о недостатках правового обеспечения вопросов ответственности за неполное использование возможностей государственного имущества для извлечения доходов.

По мнению автора, повышение эффективности использования государственного имущества, закрепленного за иными субъектами на правах хозяйственного ведения и оперативного управления, зависит не только от профессионализма руководителей юридических лиц, но и от последовательного и оперативного применения уполномоченными государственными органами мероприятий по контролю за хозяйственной деятельностью этих субъектов и мер юридической ответственности за ненадлежащее использование государственного имущества.

В работе исследован опыт правового регулирования неналоговых имущественных доходов государственных бюджетов стран-участниц Таможенного союза.

Автором отмечено, что правовые системы России и других стран-участниц Таможенного союза – республик Белоруссия и Казахстан, имеют много общего, поскольку это обусловлено не только их длительным нахождением в прошлом в составе одного и того же союзного государства, но и схожей политико-экономической моделью, используемой в современных условиях.

Приведенный выше тезис находит свое подтверждение и при анализе бюджетного законодательства республик Белоруссия и Казахстан, ядром которого выступают принятые бюджетные кодексы, также, как и Бюджетный кодекс РФ, устанавливающие общие принципы бюджетного законодательства республик, организации и функционирования республиканских бюджетных систем, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, определяющие основы бюджетного процесса и межбюджетных отношений и т.д.

Применительно к теме исследования, автором обращено внимание на тот факт, что в бюджетных кодексах указанных выше республик также используется экономико-правовая конструкция «доходы бюджета - расходы бюджета» (в Казахстане: поступления в бюджет - расходы бюджета), доходы бюджетов всех уровней делятся на налоговые и неналоговые, включая в последние, в том числе, неналоговые имущественные доходы.

Принципиальным отличием, по мнению диссертанта, Бюджетного кодекса республики Казахстан от бюджетных кодексов России и республики Беларусь является то, что в нем не указаны размеры нормативов, исходя из которых формируются соответствующие доходы бюджета. Данные нормативы указываются в ежегодных законах о республиканском бюджете. На первый взгляд, такой подход позволяет в меняющейся финансовой обстановке повысить оперативность и гибкость межбюджетных отношений, но, представляется, в ущерб стабильности и предсказуемости результатов бюджетного процесса.

Однако, не вызывает сомнений, что систематическое изучение нормативных правовых актов зарубежных стран в бюджетной сфере, в особенности стран-участниц Таможенного союза, практики их исполнения, может обогатить и бюджетное право России, и бюджетный процесс нашего государства.

В третьей главе – «Иные неналоговые имущественные доходы государства» – исследованы организационно-правовые основы обеспечения поступлений в федеральный бюджет доходов от использования при-

родных ресурсов, объектов животного мира, а так же доходов от использования информационных ресурсов, находящихся в федеральной собственности.

С учетом положений Конституции Российской Федерации о том, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (часть 2 статьи 9), диссертантом изучены организационно-правовые основы получения доходов от использования недр, водных биологических и животных ресурсов, лесного фонда, водных объектов, земли.

Диссертантом по каждому виду доходов (это - платежи при пользовании недрами (разовые и постоянные); плата за пользование водными биологическими и животными ресурсами; платежи за пользование лесным фондом; платежи, связанные использованием водных объектов; плата за использование земли) проанализированы соответствующие федеральные законы, постановления Правительства Российской Федерации, подзаконные акты федеральных органов исполнительной власти, исследованы вопросы администрирования указанных доходов.

По результатам исследования автор приходит к выводам о том, что, во-первых, доходы от использования природных ресурсов и объектов животного мира являются неналоговыми имущественными доходами, поскольку они по существу являются арендной или иной платой за сдачу во временное владение и пользование или во временное пользование имущества, находящегося в государственной собственности (по аналогии с пунктом 3 статьи 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Совершенствование платности природопользования, по мнению диссертанта, можно было бы осуществить и в рамках налогового законодательства путем, например, введения новых глав в Налоговый кодекс Российской Федерации: платежи за пользование лесным фондом, платежи за пользование недрами и другие. Однако построение системы платности природопользования исключительно в рамках законодательства о налогах и сборах не позволяет в должной мере обеспечить соответствующее изъятие природной ренты, так как требование о законодательном закреплении порядка определения налоговой базы и объекта налогообложения не позволяет в полной мере учесть особенности каждого объекта природопользования.

Наконец, во-вторых, эффективное использование государственного имущества – объектов природопользования, в том числе в целях извлече-

ния доходов, напрямую зависит от надлежащего исполнения субъектами соответствующих договоров не только своих прав и обязанностей по этим договорам, но и неукоснительного соблюдения ими требований природоохранного законодательства, обеспечения действенного контроля и надзора со стороны соответствующих государственных органов за исполнением указанного законодательства, последовательного применения к нарушителям всего комплекса мер юридической ответственности, в особенности в вопросах полного возмещения причиненного природной окружающей среде ущерба.

Рассмотрены правовые основы поступления в федеральный бюджет доходов от использования информационных ресурсов, находящихся в федеральной собственности.

Автором отмечено, что в современных условиях бурного развития информационных технологий, аккумуляции различных массивов информации в государственных или частных руках, информационная деятельность является неотъемлемой частью деятельности любых государственных органов и общественных структур. Более того, информационные ресурсы приобрели статус объектов собственности. Российская Федерация обладает огромными информационными ресурсами. Используя эти информационные ресурсы, государство оказывает услуги гражданам и организациям по предоставлению информации или ее использованию, а те в свою очередь вносят плату за их предоставление.

Применительно к установленной в федеральном законодательстве плате за использование информационных ресурсов, находящихся в федеральной собственности, диссертантом проанализированы дискуссионные точки зрения по вопросу о сущности указанных платежей и предложены критерии для разграничения платежей за услуги от налоговых сборов. По результатам анализа автор приходит к выводу, что деятельность публичных субъектов носит характер встречного предоставления, что обуславливает возмездность публичных отношений. Если при уплате налоговых сборов юридически значимые действия носят характер юридического факта, необходимого для реализации права, то при публичной услуге деятельность публичных субъектов направлена на исполнение обязанности по встречному предоставлению плателльщику. Юридически значимым здесь становится обращение к государственному органу за соответствующей услугой, а не сама услуга, поэтому платеж за услуги налоговым сбором не является. Более того, по своей сути правоотношения, в которые

вступает лицо, обращаясь за предоставлением государственной услуги за плату, близки, если не полностью совпадают, с правоотношениями, возникающими в рамках ряда гражданско-правовых договоров, например, договора купли-продажи.

Диссертантом с учетом многообразия видов информационных ресурсов выбраны для анализа доходы в виде платы за предоставление информации из лесного реестра, за предоставление информации о зарегистрированных правах на недвижимое имущество и сделок с ним и предоставление информации, содержащейся в Едином государственном реестре налогоплательщиков, собственником которого является Российская Федерация. По каждому виду дохода проанализированы соответствующие федеральные законы, постановления Правительства Российской Федерации, подзаконные акты федеральных органов исполнительной власти, исследованы вопросы администрирования указанных доходов.

Автором отмечено, что действующая редакция Бюджетного кодекса Российской Федерации (пункт 1 статьи 51) в качестве источника дохода предусматривает только плату за предоставление информации о зарегистрированных правах на недвижимое имущество и сделок с ним, а иные аналогичные платежи могут подпадать под открытый перечень доходов от использования имущества, предусмотренный статьей 42 указанного кодекса, что с точки зрения юридической техники в определенной степени некорректно. Однако активный процесс расширения видов государственных информационных ресурсов, который наблюдается в настоящее время, как предполагает автор, приведет к возникновению дополнительных платежей за предоставление информации из указанных ресурсов, а значит и к увеличению соответствующих доходов бюджета.

Поэтому диссертанту представляется необходимым в п. 1 ст. 51 Бюджетного кодекса РФ абзац «платы за предоставление информации о зарегистрированных правах на недвижимое имущество и сделок с ним, выдачу копий договоров и иных документов, выражающих содержание односторонних сделок, совершенных в простой письменной форме, - по нормативу 100 процентов» заменить на более общую норму «платы за предоставление информации из информационных ресурсов, находящихся в федеральной собственности, - по нормативу 100 процентов».

В **Заключении** сформулированы основные выводы и предложения по результатам диссертационного исследования.

Основные научные результаты, выводы и положения диссертации отражены в следующих научных публикациях:

***Статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных
Высшей аттестационной комиссией
Министерства образования и науки Российской Федерации:***

1. Бородин Д.А. Сущность неналоговых доходов от использования имущества государства// Ленинградский юридический журнал. 2011. № 4 (26). – 0,4 п.л.
2. Бородин Д.А. Правовое регулирование дивидендных доходов государственного бюджета // Экономика и управление. 2012. № 4. – 1 п.л.

Публикации в иных научных журналах и изданиях:

3. Бородин Д.А. Правовая сущность неналоговых доходов бюджета от использования имущества государства// Региональные аспекты управления, экономики и права Северо-западного федерального округа России. 2011г. № 4 (21). –0,5п.л.
4. Бородин Д.А. Порядок правового регулирования отношений по поводу поступления в бюджеты государства неналоговых имущественных доходов // V Международную научно-практическую конференцию «Тенденции развития государства, права и политики в России и мире» сб. науч. тр. по мат-лам Междунар. науч.-практ. конф., 2012. – 0,5 п.л.

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Бородина Дмитрия Александровича

Тема диссертационного исследования

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НЕНАЛОГОВЫХ
ИМУЩЕСТВЕННЫХ ДОХОДОВ БЮДЖЕТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
Селюков А.Д.

Изготовление оригинал-макета

Бородиным Д.А.

Подписано в печать 26 апреля 2012 г. Тираж 80.

Усл. п.л. 1,0

Отпечатано ОПМТ РАНХ и ГС. Заказ № 73.
119606, Москва, пр-т Вернадского, 84.