

§4. Неналоговые доходы бюджетов субъектов Российской Федерации

Бюджетный кодекс Российской Федерации выделяет довольно многочисленную группу доходов бюджетов, которую именует неналоговыми доходами.

В эту группу включаются довольно разнородные платежи, получение которых бюджетом имеет самые различные основания. Поэтому дать обобщающее определение данной группе доходов бюджетов весьма затруднительно. Все их объединяет, пожалуй, лишь одно – все они не являются налогами.

Неналоговые доходы имеют довольно много разновидностей. Бюджетный кодекс Российской Федерации выделяет основные из них.

1. Доходы от использования имущества, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации

В соответствии со статьей 214 Гражданского кодекса Российской Федерации собственность субъектов Российской Федерации представляет собой самостоятельную разновидность государственной собственности. В отличие от частной собственности, собственность субъектов Российской Федерации призвана обеспечивать реализацию задач и функций данного субъекта как публично-территориального образования. Иначе говоря, собственность субъекта Российской Федерации носит публичный характер.

Будучи собственниками принадлежащего им имущества, субъекты Российской Федерации вправе осуществлять полномочия владения, пользования и распоряжения в отношении этого имущества, приобретать и прекращать право собственности на него, в том числе использовать находящееся в их собственности имущество для извлечения дохода.

От имени субъектов Российской Федерации права собственника осуществляют органы государственной власти субъекта Российской Федерации в рамках их компетенции, установленной правовыми актами, определяющими статус этих органов. Именно эти органы, выступая от имени субъектов Российской Федерации, могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные права и обязанности, принадлежащие данным субъектам.

В рассматриваемой группе доходов субъектов Российской Федерации учитываются:

а) средства, получаемые в виде арендной или иной платы за сдачу во временное владение и пользование имущества, находящегося в собственности субъектов Российской Федерации;

б) средства, получаемые в виде процентов по остаткам бюджетных средств на счетах в банках и кредитных организациях;

в) средства, получаемые от передачи имущества, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации, под залог, в доверительное управление;

г) плата за пользование бюджетными средствами, предоставленными другим бюджетам или юридическим лицам на возвратной и платной основах;

д) доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим субъектам Российской Федерации;

е) часть прибыли государственных унитарных предприятий, принадлежащих субъектам Российской Федерации, остающаяся после уплаты налогов и иных обязательных платежей.

В связи с этим отметим, что в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, собственник (в данном случае, субъект Российской Федерации) имеет право на получение части прибыли от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении унитарного предприятия.

Например, Закон Санкт-Петербурга «О бюджете Санкт-Петербурга на 2003 год» устанавливает: «Порядок отчисления части прибыли государственных унитарных предприятий, имущество которых находится в государственной собственности Санкт-Петербурга, в бюджет Санкт-Петербурга определяются Администрацией Санкт-Петербурга».

ж) другие предусмотренные законодательством Российской Федерации доходы от имущества, находящегося в собственности субъектов Российской Федерации.

Доходы учреждения, финансируемого из бюджета субъекта Российской Федерации, полученные от предпринимательской и иной деятельности, приносящей доход, после уплаты налогов и сборов, в полном объеме учитываются в смете доходов и расходов данного учреждения и отражаются в доходах бюджета субъекта Российской Федерации как доходы от использования имущества, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации, либо как доходы от оказания платных услуг.

Доходы, полученные субъектом Российской Федерации от использования имущества, находящегося в собственности данного субъекта, относятся к числу постоянных (закрепленных) доходов регионального бюджета.

2. Доходы от продажи имущества, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации

Средства, получаемые от продажи имущества, находящегося в собственности субъектов Российской Федерации, подлежат зачислению в бюджет указанного субъекта Российской Федерации в полном объеме.

Доходы, полученные субъектом Российской Федерации от реализации имущества, находящегося в собственности данного субъекта, относятся к числу постоянных (закрепленных) доходов бюджета субъекта Российской Федерации.

Порядок перечисления в бюджеты субъектов Российской Федерации средств, получаемых в процессе приватизации имущества, находящегося в собственности субъектов Российской Федерации, а также размеры затрат на

организацию приватизации определяются законодательством Российской Федерации о приватизации.

Характеризуя две названные выше группы доходов, отметим, что субъект Российской Федерации может получать доходы различными путями. В одних случаях используется метод принудительного изъятия денег (налоги и другие обязательные платежи), в других – вступает с плательщиком в товарно-денежные отношения, передавая ему пользование то или иное государственное имущество либо реализуя это имущество. Сюда же относятся доходы от деятельности государственных унитарных предприятий и учреждений. Естественно, что правовой режим платежей в бюджет во всех случаях является различным.

Необходимо отметить, что данное обстоятельство было установлено давно. Следствием этого было деление доходов, которое и поныне применяется во многих зарубежных странах как в практике бюджетной деятельности, так и при ее научном анализе, на: 1) частно-хозяйственные, которые государство получает своей собственной деятельностью, своим собственным хозяйством (доходы от государственных имуществ и государственных предприятий). Такого рода доходы в свое время именовались «механическими», а в историческом плане их называли «домены»¹. Получая их, субъекты Российской Федерации не пользуются прерогативами публичной власти – они действуют как частные лица; 2) государственно-хозяйственные или публичные доходы (налоги, сборы, обязательные платежи и т. п.). Собирая их, государство действует как субъект публичной власти, используя прерогативы одностороннего властвования и принуждения. Такого рода доходы именовались (а в некоторых странах именуются и сейчас) «органическими». Данное название возникло в силу того, что государство получает эти доходы в силу своей якобы «органической» связи с народом². При этом известный дореволюционный теоретик и цивилист Г. Ф. Шершеневич писал, что доходы государство может добывать как частный хозяин, и это является областью гражданского права. Но «когда государство прибегает в добывании средств к своей власти и извлекает доходы принудительным путем – здесь уже область финансового права»³.

Представляется, что данные суждения не утратили своего научно-практического значения и для наших дней. Поэтому следует согласиться как с данной классификацией доходов, так и с оценкой их правового режима.

¹ Домен – от фр. *domaine* < лат. *dominium* владение. *Domaines publiques* – государственное имущество; фр. *domaines de l'état* – фискальные домены.

² См.: *Лебедев В. А.* Финансовое право. Лекции профессора Императорского Санкт-Петербургского университета В. А. Лебедева. Том второй. 1883 – 1885 // переиздано: Лебедев В. А. Финансовое право. М.: «Статут» (в серии «Золотые страницы финансового права России»), 2000. С. 204 – 205. Примерно в этом же духе рассуждал и другой известный дореволюционный финансист И. И. Янжул, который писал: «Государство приобретает для себя средства двояким путем: частно-правовым и общественно-правовым способами» (см. его: Финансовое право. М., 1885. С. 13).

³ *Шершеневич Г. Ф.* Общее учение о праве и государстве. Изд. 2-е. М., 1911. С. 133.

Действительно, при продаже или сдаче в наем имущества, находящегося в составе казны субъекта Российской Федерации, возникают отношения, являющиеся по своей экономической природе товарно-денежными, а по правовой – гражданско-правовыми. Субъект Российской Федерации выступает здесь на началах юридического равенства с иными участниками этих отношений.

Сказанное означает, что субъект Российской Федерации может добывать бюджетные доходы как посредством финансовой деятельности, в процессе которой возникают отношения, регулируемые нормами финансового права, так и посредством хозяйственной деятельности, в процессе которой возникают отношения, регулируемые гражданским правом. В финансово-правовых отношениях субъект Российской Федерации, представленный соответствующим органом, выступает в качестве властвующего субъекта, в гражданско-правовых этот субъект действует на равных началах с другими участниками данных отношений.

Однако сам акт распоряжения доходом, полученным в результате гражданско-правовой сделки, является финансовым актом.

Таким образом в данном случае возникает два правоотношения. Первое правоотношение, возникающее между субъектом Российской Федерации и его контрагентом по данному отношению, будет гражданско-правовым. Предметом этого отношения выступают хозяйственная деятельность субъекта Российской Федерации в виде продажи имущества, принадлежащего ему на праве собственности, сдачи его в пользование и т. п. Второе правоотношение, возникающее между субъектом Российской Федерации в лице, как правило, соответствующего финансового органа, и того лица, которое представляло субъекта Российской Федерации в гражданско-правовом отношении, будет финансово-правовым. Предметом этого правоотношения будет обеспечение движения денежных средств, полученных в результате гражданско-правовой сделки, в доход бюджета субъекта Российской Федерации. Данное правоотношение регулируется нормами бюджетного законодательства и как вид финансового правоотношения будет бюджетным.

Несколько иная картина будет при таких операциях, как обращение в доход бюджета доли прибыли государственных унитарных предприятий, принадлежащих субъекту Российской Федерации. Получение государственным унитарным предприятием прибыли является результатом его производственно-хозяйственной деятельности, в ходе которой оно реализует производимый им товар (работы, услуги) своим покупателям. Эти отношения являются гражданско-правовыми. Одновременно возникает финансовое правоотношение, субъектом которого является субъект Российской Федерации, с одной стороны, и государственное унитарное предприятие, с другой. Предметом этого отношения является обращение части прибыли предприятия в доход бюджета субъекта Российской Федерации. Как вид финансового правоотношения оно будет материальным бюджетным правоотношением, так как опосредует движение денежных

средств от государственного унитарного предприятия в бюджет субъекта Российской Федерации.

Следует отметить, что определение правовой природы общественных отношений, возникающих соответственно в процессе хозяйственной деятельности субъекта Российской Федерации, регулируемой нормами гражданского права, и бюджетной деятельности, регулируемой нормами бюджетного права, вызывает определенные трудности. Между тем чрезвычайно важно, чтобы правовая конструкция платежа в бюджет субъекта Российской Федерации соответствовала его экономической сути.

Отметим, что доходы от использования и продажи имущества, находящегося в собственности субъектов Российской Федерации, в рамках неналоговых доходов занимают ведущее место. Так, в бюджете Санкт-Петербурга они составляют 93 процента от общей массы неналоговых поступлений.

3. Финансовая помощь

Выше уже отмечалось, что применительно к межбюджетным отношениям понятием «финансовая помощь» охватываются те денежные средства, которые вышестоящий бюджет передает нижестоящему бюджету на безвозвратной и безвозмездной основах. Основными *формами* финансовой помощи выступают дотация, субвенция и субсидия. Средства, полученные из вышестоящего бюджета, выступают для бюджета-получателя в качестве его дохода.

В связи с этим Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает, что финансовая помощь от федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации в форме дотаций, субвенций и субсидий либо иной безвозвратной и безвозмездной передачи денежных средств подлежит учету в доходах бюджета субъекта Российской Федерации как получателя этих средств (ст. 44 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Денежные средства, полученные бюджетом субъекта Российской Федерации из федерального бюджета в порядке оказания финансовой помощи, следует рассматривать в качестве регулирующих доходов бюджета субъекта Российской Федерации.

4. Безвозмездные перечисления

К числу доходов бюджетов субъектов Российской Федерации относятся также безвозмездные перечисления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств. Последние в практике бюджетной деятельности иностранных государств получили название «гранты».

Грант – предоставление денежных средств на безвозмездной и безвозвратной основах для финансирования какой-либо программы или мероприятия⁴.

⁴ Англ. grant – 1) дар, официальное предоставление; дарственный акт; 2) дотация, субсидия.

В доходы бюджетов субъектов Российской Федерации могут также зачисляться безвозмездные перечисления по взаимным расчетам.

Под взаимными расчетами понимаются операции по передаче средств между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации, связанные с изменениями в налоговом и бюджетном законодательстве, передачей полномочий по финансированию расходов или передачей доходов, произошедшими после утверждения закона (решения) о бюджете и не учтенными законом (решением) о бюджете (п. 2 ст. 45 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

5. Штрафы и иные суммы принудительного изъятия

Основное назначение штрафов состоит в наказании лиц, совершивших всякого рода правонарушения.

Тем не менее, будучи взысканными, они образуют собой доход государства.

По большей части штрафы подлежат зачислению в доходы местных бюджетов. Но в некоторых ситуациях они могут выступить в роли дохода и бюджета субъекта Российской Федерации.

Так, согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации, суммы штрафов, применяемых в качестве санкций за совершение налоговых правонарушений, составы которых предусмотрены Налоговым кодексом, подлежат зачислению в соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации по нормативам и в порядке, которые установлены федеральным законом о федеральном бюджете на текущий финансовый год и (или) законодательством Российской Федерации о налогах и сборах для соответствующих налогов и сборов.

Характерно, что Бюджетный кодекс Вологодской области, утвержденный Законодательным собранием области, в данном случае оговаривает: «Зачисление штрафов и иных сумм принудительного изъятия вне бюджетной системы, если это не предусмотрено законодательством, является бюджетным нарушением».

Завершая рассмотрение вопроса о неналоговых доходах субъектов Российской Федерации, отметим, что в общей массе доходов бюджетов субъектов Российской Федерации неналоговые доходы занимают довольно незначительное место. Например, в бюджете Санкт-Петербурга неналоговые доходы ежегодно составляют порядка всего лишь 10 процентов.

Контрольные вопросы

1. Понятие неналоговых доходов субъектов Российской Федерации.
2. Виды неналоговых доходов субъектов Российской Федерации.
3. Общая характеристика доходов от использования имущества, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации как вида неналоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации.

4. Часть прибыли государственных унитарных предприятий, принадлежащих субъектам Российской Федерации, как разновидность неналоговых доходов субъектов Российской Федерации.

5. Общая характеристика доходов от продажи имущества, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации, как вида неналоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации.

6. Общая характеристика финансовой помощи из федерального бюджета как вида неналоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации.

7. Общая характеристика безвозмездных перечислений как вида неналоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации.

8. Общая характеристика штрафов и иных сумм принудительного изъятия как вида неналоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации.