

На правах рукописи

Гараев Ильнур Габдулхакович

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ УНИТАРНЫЕ
ПРЕДПРИЯТИЯ КАК СУБЪЕКТЫ РОССИЙСКОГО
ФИНАНСОВОГО ПРАВА**

Специальность 12.00.14 – административное право, финансовое право,
информационное право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Челябинск 2011

Диссертация выполнена на кафедре финансового права ЧОУ ВПО
«Институт экономики, управления и права (г. Казань)»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Саттарова Нурия Альвановна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Плесовских Виктор Данилович

кандидат юридических наук, доцент
Тютина Юлия Викторовна

Ведущая организация: **ГОУ ВПО «Московская государственная
юридическая академия имени
О.Е. Кутафина»**

Защита состоится «12» марта 2011 г. в 14:00 часов на заседании
диссертационного совета ДМ-212.298.16 при Южно-Уральском
государственном университете по адресу: 454080, г. Челябинск,
ул. Коммуны, д. 149, корп. 4, ауд. 208.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Южно-Уральского
государственного университета по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Ленина,
87, корп. 3/д.

Автореферат разослан «___» февраля 2011 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

О.В. Гречкина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Финансы предприятий играют важную роль в жизнедеятельности любого государства. Они обеспечивают не только материальное производство и социальную сферу самого предприятия, но и используются для образования денежных фондов в других сферах: пенсионном обеспечении, социальном и медицинском страховании, служат источником доходов бюджета и т.д. Особое место в данных сферах занимают финансы государственных и муниципальных предприятий.

Практика показывает, что государственные унитарные предприятия традиционно являются одной из ведущих форм государственного предпринимательства и составляют основное звено всего государственного сектора экономики, «а в период кризиса роль государства в экономике, естественно, вновь возросла»¹ не только как регулятора процесса, но и как собственника предприятия. Так, согласно данным Федеральной налоговой службы по состоянию на 01 сентября 2010 г. количество унитарных предприятий, сведения о которых содержатся в ЕГРЮЛ, составляет 12 835². В современных условиях преодоления последствий финансового кризиса первоочередные меры должны быть направлены на обеспечение функционирования финансовой инфраструктуры и финансов, которые подчиняются целям и задачам государства. Деятельность государственных и муниципальных унитарных предприятий связана с решением ряда важных государственных и общественных задач стратегического и социального значения, к числу которых следует отнести: 1) использование имущества, приватизация которого запрещена, в том числе имущества, которое необходимо для обеспечения безопасности Российской Федерации; 2) производство отдельных видов продукции, изъятой из оборота или ограниченно оборотоспособной; 3) осуществление деятельности по производству товаров, выполнению работ, оказанию услуг, реализуемых по установленным государством ценам в целях решения социальных задач и т.д.

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена рядом факторов теоретического и практического характера, в том числе:

а) необходимостью уточнения для государственных и муниципальных предприятий двух видов задач, а именно: осуществления деятельности, ориентированной на получение прибыли, и одновременной реализации ряда функций публичного характера, поскольку действующее законодательство не всегда системно и полно учитывает специфику правового статуса унитарных

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 ноября 2009 г. // Российская газета. – 2009. – № 214.

² Сведения о работе по государственной регистрации юридических лиц // Официальный сайт Федеральной налоговой службы. URL: <http://www.nalog.ru> (дата обращения: 24.09.2010).

предприятий в механизме финансовой деятельности государства и муниципальных образований;

б) осуществление финансово-хозяйственной деятельности государственных и муниципальных предприятий невозможно без адекватной правовой регламентации. Разрешение данного вопроса позволит решить проблему упорядочения механизма финансово-хозяйственной деятельности унитарных предприятий, а также организационного обеспечения функций государства, поскольку публичные функции унитарных предприятий являются специфическим продолжением функций государства;

в) нормативно-правовое регулирование формирования и распределения финансовых средств унитарных предприятий влияет непосредственно на формирование источников доходов бюджетной системы страны;

г) в рамках решения проблемы укрепления финансовой дисциплины, внедрения проверенных временем и новейших способов экономии бюджетных средств изучение вопросов целевого и эффективного использования средств денежных фондов государства и местного самоуправления через государственные и муниципальные предприятия имеет неоспоримую актуальность для финансово-правовой науки и практики расходования финансовых ресурсов;

д) выбранная тема исследования недостаточно полно разработана в науке финансового права, а именно: мало разработок о правовых способах формирования, распределения и использования финансов государственных и муниципальных предприятий.

Все эти обстоятельства обуславливают актуальность изучения правового статуса государственных и муниципальных унитарных предприятий как субъектов финансового права.

Перечисленный комплекс актуальных проблем правового режима финансов государственных и муниципальных предприятий, правового регулирования их финансово-хозяйственной деятельности, особого статуса унитарных предприятий в механизме финансовой деятельности государства и муниципальных образований и определил выбор темы исследования, разработка которой имеет большое теоретическое и практическое значение.

Степень научной разработанности темы. Вопросы, связанные с финансово-правовым статусом государственных и муниципальных унитарных предприятий, правового регулирования их финансово-хозяйственной деятельности, представляют собой малоизученную область финансового права. В отличие от исследования гражданско-правовых аспектов статуса унитарных предприятий, освещение проблем формирования, распределения и использования финансовых ресурсов государственных и муниципальных унитарных предприятий в финансово-

правовой науке осуществляется значительно реже. Вопросы правового положения государственных и муниципальных предприятий рассматривалось в связи с изучением их статуса как субъектов административного права. В последнее время некоторые стороны правового статуса унитарных предприятий как субъектов финансового права были исследованы В.В. Мазуриным и М.Ю. Масалиным. Однако имеющиеся подходы не затрагивали современные аспекты финансово-правового статуса унитарных предприятий, отражающиеся в механизме их финансово-хозяйственной деятельности, и вследствие этого, не могли составить целостное, комплексное учение о правовом статусе государственных и муниципальных предприятий как участников финансовой деятельности государства и муниципальных образований, его полное содержание и правовое регулирование.

Объектом исследования выступает комплекс общественных отношений, связанный с осуществлением государственными и муниципальными предприятиями финансово-хозяйственной деятельности в сфере формирования, распределения и использования финансовых ресурсов государства и муниципальных образований.

Предметом исследования являются теоретические и практические аспекты финансово-правового статуса государственных и муниципальных унитарных предприятий, а также соответствующая правоприменительная практика.

Цели и задачи исследования. Цель исследования состоит в комплексном изучении сущности правового статуса государственных и муниципальных предприятий как субъектов финансового права, а также последующей выработке научно обоснованных предложений и рекомендаций по совершенствованию действующего российского законодательства в исследуемой области.

Для реализации указанной цели были поставлены и решены следующие **задачи**:

– выявить особенности и определить статус государственных и муниципальных унитарных предприятий как участников финансовой деятельности государства и муниципальных образований;

– определить понятие финансово-хозяйственной деятельности государственных и муниципальных унитарных предприятий как объекта финансово-правового регулирования;

– исследовать финансово-правовые основы деятельности государственных и муниципальных унитарных предприятий;

– осуществить анализ правового режима финансовых ресурсов государственных и муниципальных унитарных предприятий;

– изучить особенности бюджетной и налоговой правосубъектности государственных и муниципальных унитарных предприятий;

– выявить особенности и определить статус государственных и муниципальных унитарных предприятий как участников налоговых правоотношений;

– определить роль финансового контроля в сфере формирования и использования финансовых ресурсов государственных и муниципальных унитарных предприятий;

– исследовать особенности юридической ответственности государственных и муниципальных унитарных предприятий за нарушение бюджетного законодательства;

– рассмотреть механизм ответственности государственных и муниципальных унитарных предприятий за нарушение законодательства о налогах и сборах;

– разработать предложения по совершенствованию норм финансового, бюджетного, налогового законодательства, регламентирующих правовое положение государственных и муниципальных унитарных предприятий.

Методологическая и теоретическая основы исследования. При проведении диссертационного исследования был использован комплекс общенаучных и частных методов познания социально-правовых явлений, которые конкретизируются в виде таких методов, как историко-правовой, сравнительно-правовой, системный, логический, структурно-правовой и др. Исходным методологическим способом диссертационного исследования выступал диалектический метод, обосновывающий взаимосвязь и взаимообусловленность всех социальных процессов, в том числе протекающих при финансово-правовом регулировании отношений с участием государственных и муниципальных унитарных предприятий. Совместное применение исторического метода и метода логического анализа позволило, с одной стороны, выявить особенности развития законодательного регулирования деятельности государственных и муниципальных унитарных предприятий как участников хозяйственного оборота, с другой – использовать полученные исторические закономерности в качестве основы для последующих исследований их правового статуса как особых субъектов финансовых правоотношений.

Использование системного метода дало автору возможность рассмотреть государственные и муниципальные унитарные предприятия в системе финансовой деятельности государства и муниципальных образований и определить их место в системе субъектов финансового права.

Формально-юридический, логический методы, метод анализа и синтеза использовались для изучения современного российского законодательства,

направленного на правовое регулирование деятельности унитарных предприятий в финансовых, бюджетных, налоговых правоотношениях.

Теоретическую основу исследования составляют труды представителей общей теории государства и права: С.С. Алексеева, В.К. Бабаева, Ж.-Л. Бержель, А.Б. Венгерова, О.С. Иоффе, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, В.С. Нерсесянца, Л.С. Явича и др.

Существенное влияние на содержание работы оказали труды дореволюционных и советских представителей науки финансового права: С.Ю. Витте, А.А. Исаева, В.А. Лебедева, М.Ф. Орлова, М.М. Сперанского, И.Т. Тарасова, С.Д. Цыпкина, И.И. Янжула.

Изучение деятельности унитарных предприятий в механизме финансовой деятельности государства не могло бы состояться без исследований в области административного, гражданского и предпринимательского права. В качестве такой теоретической базы автором использованы труды Д.Н. Бахраха, С.Н. Братуся, А.В. Венедиктова, И.В. Ершовой, И.В. Козловой, Г.Ф. Ручкиной, О.Н. Садикова, Г.Ф. Шершеневича и др.

При работе над диссертационным исследованием автор обращался к научным трудам ученых, внесших существенный вклад в науку финансового, бюджетного, налогового права: Е.М. Ашмариной, А.В. Брызгалина, Д.В. Винницкого, О.Н. Горбуновой, Е.Ю. Грачевой, С.В. Запольского, М.В. Карасевой, Ю.А. Крохиной, И.И. Кучерова, Г.В. Петровой, Е.В. Покачаловой, И.В. Рукавишниковой, Н.А. Саттаровой, Э.Д. Соколовой, Н.И. Химичевой, А.А. Ялбулганова и др.

Кроме того, автор опирался на труды исследователей в области экономических наук. В их числе: А.Г. Грязнова, Н.В. Колчина, Г.Б. Поляк, В.М. Родионова, В.Л. Тамбовцев и др.

Нормативную основу диссертационного исследования образует комплекс нормативных правовых актов: Конституция Российской Федерации, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, акты федеральных органов исполнительной власти, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

Эмпирическую основу диссертационного исследования образуют постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, постановления федеральных арбитражных судов округов, аналитические материалы и статистические данные Федеральной службы государственной статистики, сведения о работе по государственной регистрации юридических

лиц Федеральной налоговой службы, отчеты об исполнении консолидированного бюджета РФ Федерального казначейства.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что оно является первым комплексным, специальным монографическим исследованием правового статуса государственных и муниципальных унитарных предприятий как субъектов финансового права и участников финансовой деятельности государства и муниципальных образований, учитывающим современные тенденции в понимании сущности их финансово-правового статуса. Впервые обоснование особого финансово-правового статуса государственных и муниципальных предприятий основано на анализе участия предприятий в механизме реализации функций публичной финансовой деятельности.

На основе анализа различных аспектов финансово-правового статуса государственных и муниципальных предприятий сформулированы рекомендации и предложения по совершенствованию действующего законодательства Российской Федерации и правоприменительной практики.

Проведенный анализ указанных проблем позволил сформулировать следующие содержащие элементы научной новизны **положения, выносимые на защиту:**

1. Предлагается авторская классификация коллективных субъектов финансового права. Критерием для их деления выступает особенность правового статуса коллективных субъектов финансового права, выражающаяся в следующем: 1) органы государственной власти – это субъекты, непосредственно осуществляющие финансовую деятельность государства, реализующие при этом принудительно-властный механизм; 2) иные субъекты финансового права – это субъекты, способствующие осуществлению финансовой деятельности государства и муниципальных образований. При этом, из второй группы субъектов выделены: а) субъекты – участники финансовой деятельности, выступающие от своего имени и в своих интересах; б) субъекты – участники финансовой деятельности, наделенные определенными полномочиями, имеющие особый правовой статус, выражающийся в том, что они одновременно выступают в соответствующих правоотношениях от своего имени и в своих интересах, и в интересах государства и муниципальных образований.

2. Осуществляя предпринимательскую деятельность, унитарные предприятия функционируют в сфере финансовой деятельности государства, одновременно реализуя свою бюджетную и налоговую правосубъектность, выражающуюся в том, что унитарные предприятия способствуют аккумулированию денежных средств в доход государства, а также участвуют в механизме распределения и использования бюджетных средств государства

и муниципальных образований. В отличие от иных коллективных субъектов финансового права, являющихся только участниками формирования денежных средств государственной казны и выступающих от своего имени и в своих интересах, унитарные предприятия, в том числе, наделенные дополнительными правами, носящими характер полномочий, одновременно представляют интересы государства и муниципальных образований, как участников предпринимательской деятельности.

3. Финансово-хозяйственная деятельность государственных и муниципальных унитарных предприятий – это планомерная, базирующаяся на праве собственности государства и муниципальных образований деятельность, направленная на вовлечение в воспроизводственный процесс финансовых ресурсов предприятия, формируемых и перераспределяемых в специализированные денежные фонды в процессе его экономической деятельности, характеризующаяся определенным уровнем организации на основе правовых норм и внутрихозяйственных правил. Данная деятельность (как определенный процесс) имеет временные и процессуальные признаки.

4. Предлагается в статью 6 БК РФ внести изменения в следующей редакции: «бюджетный кредит – денежные средства, направляемые уполномоченным органом государственной власти в бюджет бюджетной системы Российской Федерации, юридическому лицу (за исключением государственных (муниципальных) учреждений и унитарных предприятий, основанных на праве оперативного управления), иностранному государству, иностранному юридическому лицу на условиях возвратности, возмездности и срочности».

5. В целях повышения эффективности аккумулирования и использования средств как бюджетов бюджетной системы РФ, так и значимости планирования финансово-хозяйственной деятельности унитарных предприятий представляется необходимым: а) вернуть в БК РФ нормы, устанавливающие, что проект бюджета соответствующей территории должен основываться на проектах развития государственного и муниципального сектора экономики, в основе которых лежат консолидированные планы деятельности государственных и муниципальных предприятий;

б) закрепить в законодательстве долгосрочное планирование финансово-хозяйственной деятельности федеральных государственных предприятий и его механизм, поскольку при утверждении программ деятельности и определении подлежащей перечислению в федеральный бюджет части прибыли федеральных государственных унитарных предприятий федеральный орган исполнительной власти руководствуется планируемой суммой доходов федерального бюджета, формируемых за счет

части прибыли всех подведомственных ему предприятий, учтенной при подготовке проекта федерального бюджета на соответствующий год. В этой связи необходимо в постановлении Правительства РФ от 10 апреля 2002 г. № 228 «О мерах по повышению эффективности использования федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении федеральных государственных унитарных предприятий» заменить в п. 1 и 2 слова «программа деятельности предприятия на следующий год» словами «программа деятельности предприятия на очередной год и плановый период».

б. В целях обеспечения эффективного и действенного механизма государственного финансового контроля за финансово-хозяйственной деятельностью унитарных предприятий необходимо на законодательном уровне решить следующие задачи:

- закрепить на нормативном уровне обязательность проведения ежегодной аудиторской проверки бухгалтерской отчетности унитарного предприятия независимо от решения собственника. В частности, этого можно достичь, изложив п. 1 ст. 26 ФЗ от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» в следующей редакции: «Бухгалтерская отчетность унитарного предприятия подлежит обязательной ежегодной аудиторской проверке независимым аудитором»;

- закрепить полномочия по осуществлению контроля за перечислением части прибыли унитарных предприятий в бюджеты бюджетной системы РФ за Федеральной службой финансово-бюджетного надзора и Счетной палатой РФ, а также за соответствующими контролирующими органами субъектов РФ и муниципальных образований;

- необходимо усилить контроль за деятельностью руководителя унитарного предприятия. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 марта 2000 г. № 234 «О порядке заключения трудовых договоров и аттестации руководителей федеральных государственных унитарных предприятий» необходимо дополнить пунктом, содержащим норму, согласно которой размер вознаграждения руководителя предприятия носит дифференцированный характер в зависимости от результатов финансово-хозяйственной деятельности предприятия, критерии которого определяются уполномоченными органами, осуществляющими правомочия собственника. В п. 2 ст. 21 ФЗ от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» внести норму, в соответствии с которой руководитель унитарного предприятия обязан ежегодно представлять в уполномоченный орган, в ведении которых находится предприятие, сведения о своих доходах.

7. Предлагается: а) пересмотреть нормы части IV БК РФ об ответственности за бюджетные правонарушения, включив в ее состав три главы: «Общие положения об ответственности за бюджетные правонарушения», «Виды бюджетных правонарушений и ответственность за их совершение», «Порядок привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства»;

б) включить в КоАП РФ соответствующую статью, предусматривающую состав правонарушения, влекущего ответственность руководителя унитарного предприятия за неперечисление либо несвоевременное перечисление части прибыли в размере, согласованном с уполномоченным органом в соответствующий бюджет;

в) ст. 17 «Порядок реализации собственником имущества унитарного предприятия права на получение прибыли от использования имущества, принадлежащего унитарному предприятию» ФЗ от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» дополнить п. 4, изложив его в следующей редакции: «В случае неперечисления либо неполного перечисления части прибыли подлежащей перечислению в бюджет в установленный срок собственник вправе в принудительном порядке взыскать суммы причитающихся платежей, путем направления в банк, в котором открыты счета предприятия, поручения на списание и перечисление в бюджетную систему Российской Федерации необходимых денежных средств со счетов предприятия»;

г) предусмотреть в части IV БК РФ статью, предусматривающую взыскание пени на сумму неперечисленной либо перечисленной не в полном объеме прибыли унитарного предприятия в установленный законодательством срок, исходя из действующей ставки рефинансирования Центрального банка РФ;

д) дополнить ст. 251 НК РФ «Доходы, не учитываемые при определении налоговой базы» пунктом следующего содержания: «средств, полученных государственными и муниципальными унитарными предприятиями от продажи имущества, закрепленного за унитарным предприятием на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления собственником этого имущества, в случае последующего перечисления данных средств в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации»;

е) абз. 2 п. 3 ст. 41 БК РФ, предусматривающей виды доходов бюджетов, изложить в следующей редакции: «доходы от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале, государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней), находящегося в государственной или муниципальной собственности, после уплаты налогов и

сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, за исключением имущества автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, за исключением, когда в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и актами муниципальных образований, доходы от продажи имущества, закрепленного за унитарным предприятием на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления собственником этого имущества, подлежат перечислению в доходы бюджетов».

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования состоит в расширении имеющихся научных знаний о финансово-правовом статусе государственных и муниципальных унитарных предприятий новыми теоретическими знаниями и обусловлена возможностью использования сформулированных выводов и предложений для совершенствования законодательного регулирования и практики правоприменения в сфере финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Теоретические положения развивают теорию бюджетного, налогового права. Результаты исследования могут быть использованы в научно-преподавательской деятельности, в частности, на курсах финансового и налогового права для студентов высших учебных заведений, а также при проведении научных исследований по соответствующей проблематике.

Апробация результатов исследования. Настоящая диссертационная работа выполнена и обсуждена на кафедре финансового права ЧОУ ВПО «Институт экономики, управления и права (г. Казань)». Результаты исследования нашли свое отражение в научных публикациях, в докладах на научно-практических конференциях: Всероссийская научно-практическая конференция студентов и аспирантов «Государство, общество и политика: экономические, правовые и социально-психологические аспекты» (г. Альметьевск, 2008), Международная научная конференция «Татищевские чтения: Актуальные проблемы науки и практики» (г. Тольятти, 2009), Всероссийская научно-практическая конференция студентов и аспирантов «Современная Россия: проблемы и решения» (г. Набережные Челны, 2009), Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные проблемы финансового права и экономики в кризисный период» (г. Казань, 2009), Всероссийская научно-практическая конференция студентов и аспирантов «Казанские научные чтения студентов и аспирантов – 2009» (г. Казань, 2009), Международная научно-практическая конференция «Финансовая система: экономические и правовые проблемы ее функционирования (в кризисных и посткризисных условиях)» (г. Саратов, 2010), Всероссийская научно-

практическая конференция «Современная юридическая наука и правоприменение» (г. Саратов, 2010); а также в конкурсной работе на Ежегодной Всероссийской Олимпиаде развития Народного хозяйства России (г. Москва, 2009).

Кроме того, сформулированные в диссертационном исследовании выводы и предложения постоянно используются автором в учебном процессе при проведении лекционных и практических занятий на юридическом факультете Института экономики, управления и права (г. Казань) по дисциплинам «Бюджетное право», «Налоговое право», «Финансовое право» и по специальной дисциплине финансово-правовой специализации «Правовое регулирование финансов предприятий», а также в научной деятельности.

Предложения и рекомендации автора по совершенствованию финансово-правового регулирования деятельности государственных и муниципальных унитарных предприятий апробированы в нормотворческой деятельности муниципального образования «город Набережные Челны» Республики Татарстан.

Структура диссертации определена целями и задачами исследования и включает в себя введение, две главы, объединяющие шесть параграфов, заключение и библиографию.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертации; определяется степень ее научной разработанности, цель и задачи диссертационной работы, а также объект и предмет исследования; обосновывается научная новизна и практическая значимость результатов работы; раскрываются теоретическая, методологическая, нормативно-правовая и эмпирическая основы, формулируются положения, выносимые на защиту, а также указываются сведения об апробации результатов диссертационного исследования.

Первая глава диссертации «**Теоретические основы правового статуса государственных и муниципальных унитарных предприятий как субъектов финансового права**» имеет концептуальное значение для всей работы. В ней раскрываются основополагающие вопросы, находящиеся в основе отраслевых проблем финансово-правового статуса государственных и муниципальных предприятий. Глава состоит из двух параграфов, первый из которых – «*Понятие и виды субъектов финансового права*» посвящен рассмотрению общетеоретических вопросов, связанных с понятием субъекта права, правосубъектности, дееспособности, а также с выявлением

особенностей правового статуса субъектов финансового права. В работе уточняется, что субъект финансового правоотношения – это реальный участник финансовых правоотношений, реализовавший свою «потенциальную способность». Финансовая правосубъектность, как установленная нормами финансового права абстрактная способность лица быть обладателем прав и обязанностей в специфических отношениях, связанных с аккумуляцией и использованием фондов денежных средств публичного назначения, в качестве своей составляющей имеет финансовую правоспособность, дееспособность и деликтоспособность. Кроме того, в работе исследовано соотношение категорий «финансово-правовой статус» и «финансовая правосубъектность».

В работе подробно проанализирован правовой статус всех видов субъектов финансового права. Характеризуя финансовую правосубъектность государства, автор выделяет особенности и совокупность прав и обязанностей, полномочий государства в целом, предоставленных для осуществления его функций. Основой финансовой правосубъектности субъектов РФ является наличие собственной компетенции в области финансов, которая носит более узкий характер, обусловленный федеративным устройством государства, что требует построения наиболее оптимальной модели взаимодействия между РФ и субъектами РФ, прежде всего в рамках межбюджетных отношений. Обосновано, что именно возможность реализации прав и обязанностей в общественных отношениях, возникающих в сфере аккумуляции, распределения и использования финансовых ресурсов муниципальных образований, является ядром их финансовой правосубъектности. Резюмировано, что публично-территориальные образования принимают участие практически во всех финансовых правоотношениях, что обусловлено их целевым назначением – осуществлением социального регулирования обществом, что, безусловно, свидетельствует о существовании финансовой деятельности – самостоятельной области государственного управления. Особенностью государства в целом как субъекта финансового права, как суверена, является возможность издания нормативных правовых актов, опосредующих финансовые правоотношения с участием всех групп субъектов финансового права.

Особое внимание уделено анализу правового положения коллективных субъектов финансового права, которые представлены государственными и общественными организациями, к числу которых относятся органы государственной власти, органы местного самоуправления, предприятия, организации и учреждения всех форм собственности. В данном аспекте проведен анализ соотношения категорий «коллективный субъект

финансового права» и «органы, осуществляющие финансовую деятельность государства», который позволил сделать вывод о том, что органы, осуществляющие финансовую деятельность, выступают от имени и в интересах государства, когда иные участники финансовой деятельности (не обладающие принудительно-властными полномочиями) представляют свои интересы как хозяйствующие субъекты. Исследование финансово-правового статуса предприятий, организаций и учреждений позволило обосновать вывод о существовании коллективных субъектов финансового права со специфическим правовым статусом. Особенность финансово-правового статуса данных субъектов обусловлена тем, что объем и содержание их правосубъектности несколько шире объема и содержания правосубъектности иных коллективных субъектов финансового права, прежде всего, за счет наделения государством дополнительными правами, носящими характер полномочий.

В работе также отдельно проанализирован финансово-правовой статус индивидуальных субъектов финансового права. Выделены основные группы финансовых правоотношений с участием индивидуальных субъектов.

Во *втором параграфе* первой главы «*Особенности правового статуса государственных и муниципальных унитарных предприятий как субъектов финансового права и участников финансовой деятельности государства и муниципальных образований*», в целях уяснения финансово-правового статуса государственных и муниципальных унитарных предприятий, дается и анализируется определение и содержание такого понятия, как «финансовая деятельность государства и муниципальных образований». Подробно рассматривается «формат» участия унитарных предприятий в финансовой деятельности публичных собственников, что позволило сделать вывод о том, что государственные и муниципальные предприятия участвуют на всех стадиях публичной финансовой деятельности, в то время как иные предприятия связаны только с процессом аккумулирования денежных средств в доход государства. Отмечается, что законодательно установлены критерии отнесения унитарных предприятий к субъектам налоговых правоотношений. При этом автор считает, что облагая налогами унитарные предприятия, которые осуществляют предпринимательскую деятельность, государство в определенном смысле облагает налогами свои же услуги. Кроме того, государственные унитарные предприятия «нацелены» на оказание государственных услуг. Обосновано, что особенность участия унитарных предприятий в процессе аккумулирования денежных средств в бюджеты бюджетной системы РФ не ограничивается лишь уплатой налогов, в процессе которой они реализуют свою налоговую правосубъектность, помимо этого предприятия перечисляют в бюджеты часть прибыли от своей

финансово-хозяйственной деятельности. В соответствии с нормами БК РФ часть прибыли государственных и муниципальных унитарных предприятий, остающаяся после уплаты налогов и иных обязательных платежей входит в состав неналоговых доходов бюджетов в числе доходов от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности (ст. 41, 42). Данное обстоятельство позволило определить пределы бюджетно-правового статуса унитарных предприятий.

В работе обосновано, что важным элементом правового статуса государственных и муниципальных унитарных предприятий является правовой режим их финансовых средств, который обладает отличительными свойствами. Финансовые ресурсы унитарных предприятий входят в структуру звена финансовой системы государства – финансы предприятий, при этом формируют децентрализованные фонды денежных средств государства и муниципальных образований.

В параграфе особо выделен и рассмотрен вопрос о необходимости сохранения унитарных предприятий в условиях социально-экономического развития современной России. Целесообразность сохранения унитарных предприятий объясняется необходимостью поддержания государственного контроля в отдельных стратегически важных отраслях экономики, а также реализации публичных функций государства.

Во второй главе диссертации «Правовое регулирование финансовой деятельности государственных и муниципальных унитарных предприятий в РФ», состоящей из четырех параграфов, исследуется механизм осуществления финансовой деятельности государственными предприятиями; определяются правовые основы формирования финансовых ресурсов, механизм их распределения и использования; выявляется место и роль финансового контроля за деятельностью государственных и муниципальных предприятий; рассматриваются вопросы привлечения к ответственности унитарных предприятий за нарушение финансовой дисциплины.

В первом параграфе «Правовые основы формирования финансовых ресурсов государственных и муниципальных предприятий» отмечается, что «формирование» и «аккумулирование» есть процесс, определенная деятельность, которая осуществляется в рамках общественных отношений и в сфере правового регулирования; отношения по формированию и аккумуляции финансов государственных предприятий как звена финансовой системы, входят, прежде всего, в сферу финансово-правового регулирования. Исследование механизма аккумуляции и формирования финансов государственных и муниципальных предприятий проводилось на основе анализа их финансовой деятельности. Автор исходит из того, что

деятельность, осуществляемую государственными и муниципальными предприятиями следует считать «финансово-хозяйственной», которая является планомерной, базирующейся на праве собственности государства и муниципальных образований деятельностью, направленной на вовлечение в воспроизводственный процесс финансовых ресурсов предприятия, формируемых и перераспределяемых в специализированные денежные фонды в процессе их экономической деятельности, характеризующейся определенным уровнем организации на основе законодательных норм и внутрихозяйственных правил. Автор также уточняет позицию по применению ключевой в рамках данного исследования категории «финансовые ресурсы», поскольку анализ юридической и экономической литературы показывает отсутствие единогласия в основных понятиях, тогда как однозначное и обоснованное толкование сущности данной категории важно не только для теории, но и для практического осуществления финансовой деятельности на предприятиях. Подчеркивается, что финансовые ресурсы трансформируются в хозяйственный оборот организации через соответствующие источники. В зависимости от источников образования финансовых ресурсов предприятия автор подразделяет их на собственные (внутренние) и привлеченные (внешние). В рамках исследования привлеченных финансовых ресурсов проведен анализ норм БК РФ. Выявлено, что в определении бюджетного кредита законодатель допустил некоторые неточности. Так, в ст. 6 БК РФ в определении бюджетного кредита отсутствует один из важнейших принципов кредита – срочность. По мнению автора, также требует уточнения позиция законодателя в части формулировки «...денежные средства, предоставляемые бюджетом другому бюджету...». В теории финансового (бюджетного) права бюджет принято рассматривать (в трех аспектах: экономическом, материальном и правовом) как объект правоотношения. Поэтому, автор считает, что говорить о бюджете как субъекте соответствующего правоотношения, представляется неверным.

В работе обосновано, что механизм финансово-хозяйственной деятельности предприятий выражается в определенных методах его осуществления. Формирование финансовых ресурсов государственных и муниципальных предприятий есть определенная стадия процесса финансово-хозяйственной деятельности, которая регулируется, в том числе, и процессуальными нормами. Методы формирования финансовых ресурсов предполагают процесс аккумуляции финансовых ресурсов из различных источников финансовых ресурсов.

Второй параграф «Правовые основы распределения и использования финансовых ресурсов государственных и муниципальных предприятий» посвящен следующим стадиям процесса финансово-хозяйственной

деятельности унитарных предприятий – распределению и использованию финансовых ресурсов, где основная роль отводится собственнику предприятия, поскольку имущественная и финансовая самостоятельность предприятий имеет известные ограничения. Финансовые ресурсы унитарных предприятий существуют в фондовой и нефондовой форме, поэтому методы распределительной части финансово-хозяйственной деятельности предприятий в работе обозначены как фондовый и нефондовые методы. Обосновано, что с помощью первого метода осуществляется перераспределение поступивших финансовых ресурсов в определенные законодательством и учредительными документами специальные фонды предприятий. Нефондовый метод применяется в рамках перераспределения финансовых ресурсов на выполнение платежных обязательств перед бюджетом, банками и иными контрагентами без формирования соответствующих фондов денежных средств. В данном случае присутствуют элементы использования финансовых ресурсов.

В работе дается подробная характеристика процесса планирования как основы финансово-хозяйственной деятельности унитарных предприятий, приведены аргументы юридической значимости финансового планирования. Анализ действующего законодательства позволил автору сделать вывод о необходимости возврата в БК РФ нормы, устанавливающей, что проекты бюджетов соответствующих территорий должны основываться на проектах развития государственного и муниципального сектора экономики, в основе которых лежат консолидированные планы деятельности государственных и муниципальных предприятий. По мнению автора, это приведет к повышению эффективности аккумулирования и использования средств, как бюджетов бюджетной системы РФ, так и финансовых ресурсов самих предприятий – источников поступления неналоговых доходов бюджетов. Кроме того, важным является не только планирование, но и процесс практической реализации положений программ деятельности государственных и муниципальных предприятий. В данном аспекте выявлено, что на результат финансово-хозяйственной деятельности государственных и муниципальных предприятий влияет мониторинг эффективности данной деятельности. Автором предложены пути решения вопросов повышения эффективности планирования формирования, распределения и использования финансовых ресурсов унитарных предприятий.

В третьем параграфе «Правовое регулирование контроля за финансовой деятельностью государственных и муниципальных предприятий» дается характеристика институту финансового права – финансовому контролю. Автором разделяется научная позиция, согласно которой на сегодняшний день отсутствует четкая система нормативно-

правового регулирования государственного финансового контроля, что не может не отразиться на достижении поставленных перед ним задач. Анализ содержания финансового контроля за деятельностью унитарных предприятий позволил автору сделать вывод, что финансы предприятий всех форм собственности являются объектом государственного финансового контроля. Исходя из преобладающего участия унитарных предприятий в финансовых правоотношениях, связанных с планированием, финансированием их деятельности, с выполнением ими финансовых обязательств перед соответствующим публично-территориальным образованием, автор обосновал, что государственный финансовый контроль за финансово-хозяйственной деятельностью унитарных предприятий включает в себя: 1) контроль за использованием имущества, находящегося в оперативном управлении и хозяйственном ведении; 2) контроль за целевым использованием средств выделенных из соответствующего бюджета; 3) контроль за выполнением финансовых обязательств перед бюджетной системой. Автор предлагает закрепить в Правилах разработки и утверждения программ деятельности и определения подлежащей перечислению в федеральный бюджет части прибыли федеральных государственных унитарных предприятий, утвержденных постановлением Правительства РФ от 10 апреля 2002 г. № 228 обязанность руководителя унитарного предприятия по представлению в уполномоченный орган вместе с годовой бухгалтерской отчетностью и аудиторское заключение по годовой бухгалтерской отчетности.

Далее в работе подробно рассмотрены полномочия каждого органа государственной власти, осуществляющего финансовый контроль за деятельностью унитарных предприятий. Обосновано, что финансовый контроль за финансово-хозяйственной деятельностью государственных и муниципальных предприятий – это регламентируемая законодательством, основанная на властном подчинении деятельность уполномоченных органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных уполномоченных субъектов по осуществлению проверки соблюдения унитарными предприятиями финансовой дисциплины.

Четвертый параграф «Ответственность государственных и муниципальных предприятий за нарушения финансового законодательства» начинается с анализа особенностей финансово-правовой ответственности. Автором анализируются основные аспекты ответственности унитарных предприятий за нарушение бюджетного законодательства. Исследуются нормы части IV БК РФ, судебная практика по вопросам применения норм БК РФ, что позволило автору сделать вывод о том, что вопрос о финансово-правовой ответственности унитарных предприятий за неперечисление части

прибыли в бюджеты бюджетной системы РФ, не отрегулирован на законодательном уровне, что отсутствует сам обеспечительный механизм перечисления части прибыли унитарных предприятий, если предприятие надлежащим образом не исполнит данную обязанность, т.е. в законодательстве не установлена ответственность предприятия либо руководителя предприятия за данный деликт.

Установлено, что участие в процессе аккумулирования публичных финансов предполагает и выполнение государственными предприятиями налоговых обязательств, поэтому они зачастую становятся участниками охранительных налоговых правоотношений, т.е. привлекаются к налоговой ответственности. Характеризуя ответственность унитарных предприятий, автор указывает на следующее: зачастую унитарные предприятия привлекаются к ответственности за совершение налогового правонарушения, предусмотренного ст. 122 НК РФ – неуплата или неполная уплата сумм налога (сбора) в результате занижения налоговой базы. Деяние, составляющее объективную сторону налогового правонарушения заключается в исключении средств, полученных унитарными предприятиями от продажи имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, из состава доходов, учитываемых при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций. В некоторых случаях правоприменитель исходит из того, что «факт перечисления полученных от продажи имущества денежных средств в доход бюджета муниципального образования не освобождает государственные (муниципальные) унитарные предприятия от уплаты налога на прибыль по данным хозяйственным операциям». При всем этом главой 25 НК РФ не предусмотрено исключение средств, полученных унитарными предприятиями от продажи имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, из состава доходов, учитываемых при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций.

Проведенный анализ позволил автору представить положения, которые необходимо реализовать в целях усовершенствования норм, регулирующих правоотношения финансово-правовой ответственности с участием государственных и муниципальных предприятий.

В заключении диссертационного исследования подводятся итоги и в обобщенном виде сформулированы основные теоретические выводы и наиболее значимые практические предложения.

**ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО
ИССЛЕДОВАНИЯ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ
ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА:**

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, входящих в Перечень, утвержденный Президиумом ВАК, рекомендованных для публикации научных результатов диссертаций:

1. Гараев И.Г. Финансовая безопасность предприятий и государственный финансовый контроль // Правовые вопросы национальной безопасности. – 2009. – № 1-2 (28-29). – С. 36-38. – 0,7 п.л.
2. Гараев И.Г. Категория «финансовая деятельность предприятий» в науке финансового права // Юридический мир. – 2009. - № 7. – С. 42-47. – 0,7 п.л.
3. Гараев И.Г. К вопросу о правовом режиме финансов предприятий: теоретические и методологические аспекты // Юридический мир. – 2009. - № 11. – С. 33-38. – 0,9 п.л.
4. Гараев И.Г., Саттарова Н.А. Особенности правового положения коллективных субъектов финансового права // Финансовое право. – 2010. – № 6. – С. 17-21. – 0,6п.л. / 0,3 п.л.

Научные статьи, опубликованные в других юридических изданиях:

5. Гараев И.Г. Правовое обеспечение государственного финансового контроля в современной России // Финансовое право. – 2008. – № 3. – С. 2-4. – 0,7 п.л.
6. Гараев И.Г. Финансы предприятий как звено финансовой системы России // Вестник Института экономики, управления и права. – Сер. 2 «Право». – Вып. 9 / под общ. ред. доц. З.А. Ахметьяновой. – Казань: Познание, 2008. – С. 191-199. – 0,5 п.л.
7. Гараев И.Г. Правовой режим управления финансами государственных и муниципальных предприятий // Материалы VI Международной научно-практической конференции «Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики» // Правоотношения и юридическая ответственность. Часть I. – Тольятти: Волжский университет им. В.Н. Татищева, 2009. – С. 293-301. – 0,5 п.л.
8. Гараев И.Г. Финансы государственных и муниципальных предприятий как объект финансово-правового регулирования // Актуальные проблемы финансового права: сборник научных трудов. Вып. 1 / под ред.

Н.А. Саттаровой. - Казань: Изд-во «Познание» Института экономики, управления и права, 2009. – С. 132-147. – 1,3 п.л.

9. Гараев И.Г. Правовые аспекты финансовой безопасности предприятий и государственного финансового контроля // Актуальные проблемы финансового права и государственного регулирования экономики в кризисный период: материалы Всероссийской научно-практической конференции, 18 сентября 2009 г. / под ред. д-ра юрид. наук Н.А. Саттаровой, д-ра юрид. наук И.И. Бикеева. – Казань: Изд-во «Познание» Института экономики, управления и права, 2009. – С. 36-41. – 0,3 п.л.

10. Гараев И.Г. Планирование деятельности федеральных государственных предприятий как форма финансовой деятельности государства // Финансовое право. – 2009. - № 11. – С. 11-15. – 0,7 п.л.

11. Гараев И.Г. Правовое регулирование источников финансовых ресурсов государственных и муниципальных унитарных предприятий // Актуальные проблемы финансового права: сборник научных трудов. Вып. 2 / под ред. Н.А. Саттаровой. – Казань: Изд-во «Познание» Института экономики, управления и права, 2010. – С. 26-48. – 1,3 п.л.

12. Гараев И.Г. Правовое регулирование контроля за финансово-хозяйственной деятельностью государственных унитарных предприятий // Современная юридическая наука и правоприменение (III Саратовские правовые чтения): сборник тезисов докладов (по материалам всероссийской научно-практической конференции, г. Саратов, 3-4 июня 2010 г.). – Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. – С. 330-331. – 0,4 п.л.

Подписано в печать «__» _____ 2011 г.
Формат бумаги 60x84/16. Гарнитура Times New Roman.
Тираж _____ экз. Усл. печ.л. _____. Заказ № _____.
Отпечатано с готового оригинал-макета в типографии