

Мутушев Расул Мухметмасарович

**НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО
БЮДЖЕТА: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ**

12.00.14 – административное право, финансовое право,
информационное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов - 2009

Диссертация выполнена
в Государственном образовательном учреждении
высшего профессионального образования
«Саратовская государственная академия права»

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Попов Василий Валерьевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор,
Старилов Юрий Николаевич

кандидат юридических наук,
Лайченкова Наталья Николаевна

Ведущая организация: ГОУ ВПО «Тамбовский государственный
университет имени Г.Р. Державина»
(Институт права)

Защита состоится «12» мая 2009 г. в 14 ч. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д-212.239.02 при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права», по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, ауд. 102.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права» по адресу: г. Саратов, ул. Чернышевского, 104.

Автореферат разослан «___» апреля 2009 года

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук, доцент

И.С. Барзилова (Морозова)

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Доходы государственных бюджетных фондов являются ключевым элементом финансовой системы государства, обуславливающим возможность материального обеспечения его функций. Правовая регламентация общественных отношений, складывающихся в процессе исполнения доходной части федерального бюджета в России одна из важнейших составляющих законотворческого процесса, которая, в свою очередь, должна основываться на научном осмыслении процессов жизнедеятельности общества. Однако, как показывает практика, правовое поле, в рамках которого осуществляется указанная государственная финансовая деятельность, обнаруживает множество недостатков и среди наиболее значимых причин этого можно назвать недостаточность теоретического знания в данной области.

В современной России, в условиях текущей модернизации государственных финансов, все чаще возникают вопросы о разумной величине государственной нагрузки на экономические процессы в стране, обоснованности и эффективности государственных монополий, степени соответствия имущественных санкций принципу справедливости и другие вопросы государственной финансовой деятельности, одной из материальных составляющих которой являются неналоговые доходы государства. В этой связи особенно важным представляется выявление правовой природы, сущности, значения и роли неналоговых доходов федерального бюджета в финансовой системе Российской Федерации.

Неналоговые доходы федерального бюджета в Российской Федерации неоднородны и представляют собой множество платежей различного характера, и юридические основания поступления данных финансовых ресурсов в распоряжение государства различны. Перечень неналоговых доходов

федерального бюджета, закрепленный в Бюджетном кодексе РФ¹ (БК РФ) является открытым, неисчерпывающим. Одной из причин этого является изменчивость современного финансового законодательства России, напоминающего сложную органическую материю, внутри которой непрерывно происходят процессы роста и совершенствования. И изменчивость эта во многом обусловлена характером общественных отношений, являющихся предметом регулирования финансового законодательства. Система ежегодного бюджетного планирования, как основа указанных правоотношений, определяет динамичность норм финансового законодательства и чуткость к социально-экономическим изменениям в обществе.

Финансово-правовые нормы, в том числе и нормы бюджетного, налогового права подвергаются систематической коррекции, при этом следует выделить две возможные предпосылки: а) изменения финансового законодательства как отражение динамики социально-экономических процессов в обществе; б) низкий качественный уровень нормотворчества и как следствие непостоянство и зыбкость правового поля. Так или иначе, очевидным представляется то, что правовые коллизии, возникающие в условиях текучести законодательной материи, требуют глубокого научного осмысления.

Затрагивая вопрос о развитии бюджетного законодательства, Н.А. Шевелева справедливо отмечает, что потребности оперативного реагирования на меняющуюся ситуацию в социально-экономической сфере вынуждают законодателя при конструировании норм закона о бюджете отклоняться от предписаний Бюджетного кодекса РФ. Глубина таких отклонений позволяет говорить либо о развитии норм Кодекса в текущем бюджетном законодательстве, либо о возникновении противоречий, которые должны быть устранены путем изменения самого Бюджетного кодекса РФ или, в частности,

¹ См.: Раздел II Бюджетного кодекса РФ от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ (с изм. на 30.12.2008 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823; 2009. №1. Ст. 18.

признания недопустимым применения нормы федерального закона о федеральном бюджете².

Неналоговые доходы федерального бюджета в Российской Федерации являются особой категорией финансовых ресурсов, специфика которых заключается, в первую очередь, в том, что идеальным основанием их мобилизации является реализация функций государства, защита публичных интересов, а также социальная направленность государственной деятельности. При этом в Российской Федерации остро стоит проблема соблюдения частных и публичных интересов³.

Как отмечает О.Ю. Рыбаков, сегодня, как и десятилетие назад, необходим баланс интересов государства и личности, равновесие взаимодействия государственных институтов и общественных объединений⁴.

В Российской Федерации в общем объеме финансовых ресурсов, поступающих в доход государства, доминируют налоговые доходы, но это обстоятельство ни в коей мере не принижает значение и роль неналоговых доходов, так как именно они могут служить высокоэффективным инструментом, который позволит в определенные периоды привлекать дополнительные финансовые ресурсы в бюджет государства⁵.

² Шевелева Н.А. Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ. СПб., 2004. С. 94.

³ См.: Рыбаков О.Ю. Российская правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности. – СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. С. 342.; Кустова М.В. Баланс имущественных интересов частных лиц и публичного субъекта в свете новой бюджетно-правовой концепции // Бюджетное право: вопросы теории и практики. СПб., 2002. С. 6-22.; Талапина Э.В. Государство и экономические субъекты // Административное право: теория и практика. СПб., 2002. С. 189-199; Тихомиров Ю. Правовое регулирование экономики: федеративные аспекты // Федерализм. 2002. №3. С. 34.

⁴ См.: Рыбаков О.Ю. Указ. соч. С. 342.

⁵ Доходы федерального бюджета в большей части состоят из платежей включенных законодателем в систему налогов и сборов. Вместе с тем в последние годы уровень неналоговых доходов по отношению к общему объему поступлений федерального бюджета имеет устойчивую тенденцию к росту (может иметь также скачкообразный характер). Так, в 2004 году доходы федерального бюджета составили в части неналоговых поступлений 6,65% (224 613 887,3 тыс.р.), соответственно, налоги и сборы – 93,35% (3 154 261 867,5 тыс.р.); в 2005 году неналоговые поступления составили – 37,89% (1 910 229 925 тыс. р.); в 2006 году – 42,40% (2 647 973 430,6 тыс. р.); в 2007 году – 38,60% (2 914 214 776,4 тыс. р.). Динамика изменения доли неналоговых доходов в составе доходов федерального бюджета выявлена

Решению этих и других задач должны способствовать научные исследования соответствующих проблем, части которых и посвящена настоящая диссертационная работа.

Значение данного исследования обусловлено перспективами развития бюджетной системы РФ. Уровень неналоговых доходов в структуре доходов бюджетных фондов напрямую зависит от степени участия государства в гражданско-правовом обороте, объема государственной собственности и т.д. В России в настоящее время сохраняется экономический курс по уменьшению доли неналоговых доходов в федеральном бюджете, однако в условиях мирового экономического кризиса, который в существенной степени затронул и Российскую экономику, это скорее системные издержки. Частные сферы экономики в настоящее время нуждаются в финансовой поддержке государства, но в целях защиты публичных интересов такая помощь может быть оказана только на возмездной основе, что в итоге приводит к росту государственного сектора экономики. Из указанного следует вывод, что проблемы неналоговых доходов федерального бюджета в настоящее время связаны с фундаментальными вопросами развития финансовой системы Российской Федерации.

В России имеется позитивный опыт регулирования правоотношений, связанных с формированием неналоговых доходов федерального бюджета в Российской Федерации. И его, в комплексе с зарубежным опытом, необходимо использовать, подкрепляя научно обоснованными, экономически проверенными нормативами.

Исходя из данных соображений, выбранная проблематика представляется актуальной, имеющей практическое и теоретическое значение, определяет интерес диссертанта к указанной теме.

Степень научной разработанности темы и круг источников.
Настоящая диссертационная работа по теме «Неналоговые доходы

федерального бюджета: проблемы правового регулирования» является одним из первых комплексных научных исследований правоотношений в сфере регулирования неналоговых доходов государства. Научные изыскания, охватывающие отдельные вопросы института неналоговых доходов государственного и местных бюджетов, имели место в работах С.Я. Боженка и В.А. Карасева, а также А.Р. Батяевой. Однако в указанных теоретических исследованиях не уделялось особого внимания проблемам места, роли и значения неналоговых доходов федерального бюджета, сущности и правовой природы неналоговых доходов федерального бюджета в Российской Федерации, также как и проблемам систематизации неналоговых доходов.

Некоторые проблемы правового регулирования отношений в сфере неналоговых доходов государства и муниципальных образований освещались в работах таких авторов как: Н.М. Артемов, О.Ю. Бакаева, А.Н. Верстов, А.В. Городняя, Е.Ю. Грачева, П.М. Годме, М.В. Карасева, Ю.А. Крохина, Е.В. Покачалова, С.В. Савинов, Э.Д. Соколова, Н.И. Химичева, А.А. Ялбулганов и др.⁶

В период назревания и становления в Российском государстве рыночной экономики и отказа от административно-командной системы управления общественными институтами, подавляющий объем научно-практических исследований в сфере правового регулирования государственных доходов был посвящен проблемам налогообложения, что привело к практически полной стагнации теоретического осмысления общественных отношений возникающих в сфере правового регулирования неналоговых доходов государства и муниципальных образований, которые, между тем, в условиях рыночной экономики обрели иное содержание и форму. Именно поэтому, как

⁶ См. напр.: *Верстов А.Н.* Административные штрафы, назначаемые органами внутренних дел, как источник доходов бюджетной системы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Саратовский юридический институт МВД России, Саратов. 2004; *Савинов С.В.* Правовое регулирование финансового обеспечения деятельности органов внутренних дел в субъектах Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов. 2001; *Городняя А.В.* Правовое регулирование деятельности государственных унитарных предприятий: автореф. дис. ...канд. юрид. науки. Казань. 2004. и др.

представляется, большинство авторов до сравнительно недавнего времени при освещении вопросов правового регулирования государственных доходов оставляло без должного внимания, рассматриваемую в диссертационной работе, категорию доходов федерального бюджета⁷.

Вместе с тем социально-экономическое развитие России в условиях кризисных явлений ставит принципиально новые задачи правоформирования, и проблемы правового регулирования неналоговых доходов федерального бюджета среди них являются важнейшими.

Теоретическая основа диссертационного исследования

Комплексный характер исследования определил направленность теоретической основы. Общие вопросы правового регулирования неналоговых доходов государства и муниципальных образований рассматриваются преимущественно в учебной литературе по финансовому праву, поэтому особое внимание в ходе работы над диссертационным исследованием уделялось трудам ученых-финансоведов: А.В. Андреева, К.С. Бельского, Д.В. Винницкого, Э.А. Вознесенского, О.Н. Горбуновой, Е.Ю. Грачевой, А.С. Емельянова, Т.С. Ермаковой, С.В. Запольского, М.В. Карасевой, А.Н. Козырина, Ю.А. Крохиной, Н.П. Кучерявенко, Е.Н. Пастушенко, Е.В. Покачаловой, М.Б. Разгильдиевой, В.Н. Репецкого, Е.А. Ровинского, И.И. Розанова, Н.А. Саттаровой, Н.И. Химичевой, А.И. Худякова, А.А. Ялбулганова и др.

Также теоретической базой для диссертационного исследования послужили научные труды в области финансового права дореволюционной России, таких авторов как: В.П. Безобразов, С.Ю. Витте, С.И. Иловайский, А.А. Исаев, М. Кулишер, П.М. Лебедев, П.Н. Милюков, Н.С. Мордвинов, И.Х. Озеров, К.Г. Рау, А.А. Соколов, И.Т. Тарасов, Н.И. Тургенев, Л.В. Ходский, И.И. Янжул.

⁷ См. напр.: *Мадрица В.М.* Финансовое право. Серия «Учебники, учебные пособия». Изд. 2-е, переаб. Ростов н/Д: «Феникс». 2003. С. 83-84; *Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д.* Финансовое право: Учебное пособие. – 2-е изд., переаб., испр. и доп. – М.: Новый Юрист, 1998. С. 84; Финансовое право: Учебник / Под ред. *О.Н. Горбуновой*. 2-е изд. переаб. и доп. М.: Юрист, 2001. С. 273-274; *Е.Ю. Грачева.* Финансовое право. Схемы и комментарии. Учебное пособие. изд. 3-е, испр. и доп. М.: Юриспруденция. 1999. С. 46 и др.

Кроме того, в ходе исследования неналоговых доходов федерального бюджета в Российской Федерации использовались научные изыскания, проведенные в рамках общей теории права такими учеными, как: Б.Т. Базылев, М.И. Байтин, А.С. Булатов, А.А. Гогин, М.Ю. Горлач, Н.А. Духно, В.И. Ивакин, А.А. Иванов, О.А. Кожевников, С.Н. Кожевников, С.В. Курылев, О.Э. Лейст, Д.А. Липинский, А.В. Малько, Н.И. Матузов, М.Б. Мироненко, Д.Е. Петров, Г.А. Прокопович, О.Ю. Рыбаков, И.С. Самощенко, И.Н. Сенякин, А.А. Собчак, М.С. Строгович, М.П. Трофимова, М.Х. Фарукшин, П.А. Фефелов, Е.В. Черных, А.Ф. Черданцев, А.П. Чирков, Р.О. Халфина, М.Д. Шаргородский и др. А также учеными в области административно-правовой науки: в работах Г.Т. Агеенковой, Д.Н. Бахраха, Н.М. Кониная, В.М. Манохина, Ю.Н. Старилова, И.В. Пановой, Л.Л. Попова, В.Г. Розенфельда, В.В. Серегиной, М.С. Студеникиной, А.П. Шергина, Е.В. Шориной, Ц.А. Ямпольской и др.

Автор также опирался и на труды иностранных авторов: П.М. Годме, Р.Л. Дернберг, Ф.Б. Ларрен, М.Н. Ротбард, Дж.Д. Сакс, П. Самуэльсон, Б.М. Сабанти, А. Смит, Дж.Ю. Стиглиц и других.

Основной целью настоящей работы является комплексный анализ отношений, обусловленных формированием неналоговых доходов федерального бюджета в Российской Федерации, исследование вопросов установления и взимания платежей, относящихся к неналоговым доходам федерального бюджета в Российской Федерации, разработка рекомендаций по разрешению проблем, стоящих перед законодательством в рассматриваемой области.

Исходя из намеченной цели, поставлены следующие **основные задачи исследования**:

- разработать и обосновать понятие неналоговых доходов федерального бюджета в Российской Федерации с выделением их сущностных признаков;
- уточнить место и роль неналоговых доходов федерального бюджета в бюджетной системе современной России;

- проанализировать и обобщить законодательство, регулирующее установление и взимание неналоговых доходов федерального бюджета в Российской Федерации, уяснить роль актов применения и актов толкования в отношении деятельности государственных органов по установлению и взиманию платежей, относящихся к группе неналоговых доходов;

- выявить особенности основных групп неналоговых доходов федерального бюджета в Российской Федерации на современном этапе развития российской экономики;

- раскрыть отличительные черты и содержание прав и обязанностей государственных органов по обеспечению в федеральный бюджет неналоговых платежей, определить основания применения мер ответственности за нарушения, связанные с уплатой указанных неналоговых платежей.

Объектом настоящего диссертационного исследования являются: общественные отношения в сфере формирования неналоговых доходов федерального бюджета в Российской Федерации; теоретические и практические аспекты деятельности государственных органов по установлению и взиманию платежей, относящихся к неналоговым доходам.

Предмет диссертационного исследования – сущность и правовая природа неналоговых доходов федерального бюджета; анализ проблем финансово-правового регулирования неналоговых доходов с учетом современной законодательной основы и практики правоприменения; научные исследования в области правового регулирования института неналоговых доходов; нормы финансового и других отраслей права, образующие правовую основу неналоговых доходов федерального бюджета в Российской Федерации.

Методологическую основу диссертации составляет комплекс научных методов исследования, таких как диалектический, системно-структурный, сравнительно-правовой, конкретно-социологический, системно-функциональный и другие.

Использование указанных методов позволило наиболее полно исследовать неналоговые доходы федерального бюджета в Российской Федерации.

Нормативно-правовую и эмпирическую основу диссертации составили: Конституция РФ; федеральное законодательство; разъяснения Конституционного Суда РФ по вопросам правоприменения, правовые позиции Высшего Арбитражного Суда РФ; определения Верховного Суда РФ; подзаконные акты; юридическая практика; статистические данные.

Научная новизна диссертации состоит в том, что путем анализа и обобщения законодательства и правоприменительной деятельности выявлены сущностные особенности правового регулирования отношений в сфере неналоговых доходов федерального бюджета в Российской Федерации и их правовых основ, определяющие место, роль и значение неналоговых доходов федерального бюджета в финансовой системе современной России, а также послужившие критериями систематизации и классификации неналоговых доходов федерального бюджета. Сформулирован концептуальный подход в решении дискуссионного вопроса об имущественной ответственности по обязательствам федеральных бюджетных учреждений, возникающим в связи с оказанием платных услуг, что позволило сделать ряд предложений по корректировке бюджетного и смежного законодательства. Выработаны ключевые моменты в определении правовой природы неналоговых доходов федерального бюджета, которые послужат теоретической основой для устранения коллизий финансово-правовых норм в дифференциации налоговых и неналоговых доходов федерального бюджета, в частности, в отношении налогов, сборов, пошлин и т.п.

В процессе работы над диссертацией определены понятие и сущность неналоговых доходов федерального уровня; прослежено становление финансово-правового института неналоговых доходов в России; выявлены правовые особенности формирования неналоговых доходов; выработаны основания классификации неналоговых доходов федерального уровня;

исследованы особенности отдельных видов неналоговых доходов федерального бюджета в Российской Федерации.

В диссертации сформулированы и обоснованы и другие теоретические положения, содержащие элементы новизны, практические выводы и предложения по совершенствованию законотворческой и правоприменительной деятельности, основные из которых и выносятся на защиту.

На защиту выносятся следующие новые или содержащие элементы новизны положения:

1. Понятие «доходы бюджета» следует рассматривать в двух аспектах – доходы в собственном смысле слова и в широком понимании.

В собственном смысле слова под доходами бюджета понимаются денежные средства, поступающие от первичных источников в собственность государства и муниципальных образований, такие как налоги, сборы, доходы от использования государственного имущества.

В широком аспекте под доходами бюджета понимаются все денежные средства, учитываемые на едином счете бюджета соответствующего уровня бюджетной системы Российской Федерации, в том числе безвозмездные поступления в виде межбюджетных трансфертов, заемные средства и т.п.

2. Понятие «неналоговые доходы», возникновение которого первоначально связывалось исключительно с необходимостью разграничения налогов и иных платежей, поступающих в доход государства, в настоящее время приобрело самостоятельное теоретическое и прикладное значение, что обусловлено их особенностями становления и развития, а так же специфическими признаками норм финансового (бюджетного) права, регулирующих отношения в сфере формирования данной категории доходов государства.

3. Неналоговые доходы федерального бюджета в Российской Федерации как элемент финансовой системы Российской Федерации имеют особую правовую природу, отличающую их от неналоговых доходов бюджетов иных

уровней бюджетной системы Российской Федерации. Указанные отличия определяются методами правового регулирования, социально-экономическим значением, территориальной обусловленностью.

4. Место неналоговых доходов федерального бюджета в финансовой системе Российской Федерации определяется федеративным устройством Российского государства, а также их сущностными признаками, такими как обоснованность, целевая направленность и индивидуальная возмездность. Данные признаки позволяют установить четкую и недвусмысленную грань между налоговыми и неналоговыми доходами федерального бюджета в Российской Федерации.

5. Финансово-правовые нормы, регулирующие отношения по аккумулированию неналоговых доходов федерального бюджета, образуют обособленную группу норм финансового права Российской Федерации. Место указанной группы норм в структурной иерархии системы финансового права определяется следующим образом: финансовое право Российской Федерации – отрасль права, бюджетное право Российской Федерации – подотрасль финансового права Российской Федерации, государственные доходы Российской Федерации – институт финансового права Российской Федерации, неналоговые доходы государства – субинститут финансового права Российской Федерации, неналоговые доходы федерального бюджета – обособленная группа норм субинститута финансового права Российской Федерации. Обособление такой группы норм субинститута финансового права Российской Федерации обуславливается федеративным устройством Российской Федерации.

6. Понятие неналоговых доходов федерального бюджета в Российской Федерации следует рассматривать в широком и узком аспектах.

В широком аспекте неналоговые доходы федерального бюджета в Российской Федерации представляют собой установленные государством, обоснованные, целевые, возмездные платежи, включающие в себя доходы от использования и продажи имущества, находящегося в государственной собственности Российской Федерации, в том числе высвобождаемого из

федеральной собственности путем приватизации; доходы от деятельности федеральных органов государственной власти, в том числе доходы от внешнеэкономической деятельности РФ, от платных услуг, оказываемых федеральными бюджетными учреждениями, находящимися в ведении федеральных органов исполнительной власти; административные платежи и сборы; средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного Российской Федерации; доходы от размещения средств федерального бюджета; иные неналоговые платежи, имеющие как обязательный, так и добровольный характер.

Неналоговые доходы федерального бюджета в узком аспекте следует рассматривать как установленные государством, 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.

7. Основным критерием отнесения платежей к определенной группе неналоговых доходов федерального бюджета в Российской Федерации является источник их поступления: деятельность федеральных органов государственной власти и находящихся в их ведении федеральных бюджетных учреждений, реализация права государственной собственности Российской Федерации, применение мер юридической ответственности. Дальнейшее развитие нормативно-правовой базы, регламентирующей неналоговые доходы федерального бюджета Российской Федерации, следует проводить с учетом указанного критерия классификации неналоговых доходов федерального бюджета.

8. Возложение функций публичной власти на отдельные категории юридических и физических лиц, обуславливает образование особой группы

финансовых ресурсов государства – доходы от уплаты парафискальных платежей⁸.

Парафискальные платежи следует рассматривать как установленные государством, обязательные, индивидуально возмездные платежи, остающиеся в полном распоряжении юридического или физического лица, совершающего определенные государством юридически значимые действия в публичных интересах.

Парафискальные платежи как специфический вид доходов публичной власти, не имеющий достаточной законодательной регламентации в Российской Федерации, позволяют констатировать наличие особой формы финансирования государственных функций, при котором формируемые властным путем денежные ресурсы, минуя стадию государственного бюджетного учета, передаются в собственность непосредственного исполнителя публичных услуг.

Устранение правовых коллизий, связанных с парафискальными платежами, требует законодательного закрепления обязанности юридических и физических лиц, совершающих от имени государства определенные юридически значимые действия, уплачивать часть данных платежей в федеральный бюджет за право совершения таких действий.

9. Оптимизация финансовой деятельности государства с целью увеличения неналоговых доходов федерального бюджета требует внесения ряда принципиальных изменений в действующее финансовое законодательство о неналоговых доходах бюджетов.

а) С учетом фактического содержания и особенностей неналоговых платежей, в частности, наличия в составе неналоговых доходов бюджетов

⁸ Например, размеры и порядок взимания нотариального тарифа нотариусами, занимающимися частной практикой в соответствии с Основами законодательства Российской Федерации о нотариате от 11.02.1993 г. № 4462-1 // ВВС и СНД РФ. 1993, № 10. Ст. 357, поступающие в собственность нотариуса после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством РФ о налогах и сборах, регулируются в соответствии с положениями о государственной пошлине (ст. 333.24, ст. 333.25 НК РФ); за осуществление судопроизводства третейскими судами уплачивается гонорар третейского судьи и иные платежи по предусмотренным расходам (ФЗ от 24.07.2002 г. № 102-ФЗ "О третейских судах в Российской Федерации" // СЗ РФ. 2002. № 30 ст. 3019.

платежей, формируемых на добровольной основе, статью 39 Бюджетного кодекса РФ следует изложить в новой редакции.

«Статья 39. Формирование доходов бюджетов

Доходы бюджетов формируются в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, законодательством о налогах и сборах и законодательством об иных обязательных *и добровольных* платежах».

б) Исключить из абзацев 1, 2, 3 части 3 статьи 41 Бюджетного кодекса РФ положения, порождающие обязанность органов государственной власти и бюджетных учреждений, находящихся в их ведении, по исчислению, уплате и администрированию платежей, предусмотренных законодательством РФ о налогах и сборах.

В виду указанного целесообразно изложить п. 3 ст. 41 Бюджетного кодекса РФ в следующей редакции:

Статья 41. Виды доходов бюджетов

3. К неналоговым доходам бюджетов относятся:

доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, за исключением имущества автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных;

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, за исключением имущества автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных;

доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями;

средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда,

причиненного Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия;

средства самообложения граждан;

иные неналоговые доходы.

Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в углублении и расширении сферы научных знаний в области финансового права достигнутого путем анализа, обобщения и систематизации научных изысканий по вопросам определения места, роли и значения неналоговых доходов федерального бюджета в финансовой системе и системе финансового права Российской Федерации. Сформулированные в диссертации положения и выводы в целом развивают понятие неналоговых доходов федерального бюджета в Российской Федерации с позиции коллизионной взаимной связи норм бюджетного и налогового законодательства Российской Федерации и могут быть теоретическим источником при разработке научно-практических концепций неналоговых доходов бюджетов разных уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Диссертационное исследование будет полезным также для дальнейших научных исследований в данной области финансового права.

Практическая значимость диссертационного исследования подтверждается тем, что результаты исследования могут быть использованы в нормотворческой деятельности для совершенствования законодательных и подзаконных актов в сфере неналоговых доходов федерального бюджета в Российской Федерации, а также в правоприменительной деятельности в процессе установления, собирания и использования неналоговых доходов федерального бюджета в Российской Федерации.

Положения диссертации могут быть использованы в процессе преподавания учебных дисциплин: «Финансовое право», «Бюджетное право», «Налоговое право» в ВУЗах, а также при подготовке учебных и учебно-методических пособий по финансовому праву.

Апробация результатов исследования. Основные теоретические положения, выработанные в диссертационном исследовании, обсуждены и одобрены на заседании кафедры финансового, банковского и таможенного права ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права».

Сформулированные автором в диссертации выводы были изложены в докладах на научных конференциях, среди которых: международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы банковского права в России», Институт истории и права Пензенского государственного педагогического университета им. В.Г. Белинского, (Пенза, июнь 2007 г.); межвузовская научно-практическая конференция «Реализация финансовой, банковской и таможенной политики: современные проблемы экономики и права», ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», (Саратов, 18 апреля 2008 г.).

Основные положения диссертационного исследования используются автором в учебном процессе в ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права» при проведении семинарских занятий по дисциплинам «Финансовое право», «Банковское право», а также при чтении лекций и проведении семинарских занятий по спецдисциплине «Правовые основы инвестиционной деятельности с Российской Федерацией».

Результаты диссертационной работы апробированы автором в научных статьях, которые опубликованы по итогам научно-практических конференций, а также в периодических изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки РФ.

Структура диссертационного исследования обусловлена целью исследования и включает: введение, две главы, состоящие из семи параграфов, заключение и библиографический список использованных источников.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертации, указывается степень научной разработанности, определяются объект, предмет,

цель, задачи и методологическая основа исследования, научная новизна и практическая значимость результатов работы, формулируются основные положения, выносимые автором на защиту, а также приводятся данные об апробации результатов диссертационного исследования.

Первая глава «Общая характеристика неналоговых доходов федерального бюджета в Российской Федерации» посвящена исследованию теоретических и правовых основ государственных доходов в целом, сущностных признаков, характеризующих правовую природу неналоговых доходов федерального уровня, исторических предпосылок становления и развития как неналоговых доходов государства в целом в качестве субинститута финансового права, так и неналоговых доходов федерального бюджета в Российской Федерации.

В первом параграфе, основываясь на научных трудах ученых в области финансового права, административного права, общей теории права, а также основ экономической теории, диссертант предпринял попытку с экономико-правовых позиций, а также путем определения характера соотношения и взаимосвязи государственных доходов и доходов федерального бюджета, выявить значение, роль и место государственных доходов в финансовой системе Российской Федерации.

В связи с тематикой исследования в работе особо выделены и исследованы вопросы о понятии и сущности доходов федерального бюджета в Российской Федерации. На основе анализа трудов ученых-экономистов Р.Л. Дернберга, М.Н. Ротбарда, Сабанти Б.М., А. Смита, Д.Э. Стиглица, Л.И. Якобсона и др. сделан вывод о том, что содержание понятия доходов федерального бюджета в Российской Федерации имеет особенности, обусловленные многогранностью государственных финансов как стоимостной категории.

С целью выделения особенностей доходов федерального бюджета диссертантом анализируются их основные признаки.

Отмечается, что двойственная природа отношений, возникающих в процессе формирования доходов федерального бюджета⁹, проявляется, с одной стороны, в том, что они являются экономической категорией, поскольку при формировании таких доходов возникают имущественные отношения, имеющие стоимостную составляющую, либо связанные, или обусловленные имущественным характером¹⁰, с другой стороны, отношения по аккумуляции государственных доходов не терпят диспозитивности, существуют в условиях властной вертикали и не могут иметь место вне правовых рамок¹¹.

Само понятие «доходы» представляет собой сложную категорию, которая действует в тесном взаимодействии с финансами.

Бюджетный кодекс РФ определяет доходы любого бюджета как поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета (ст. 6 Бюджетного кодекса РФ)¹². Вместе с тем исследование состава доходов федерального бюджета позволило диссертанту прийти к выводу о двойном значении понятия доходов бюджета, исходя из чего понятие «доходы бюджета» следует рассматривать в двух аспектах – доходы в собственном смысле слова и в широком понимании. Состав доходов бюджета имеет многосложный характер. Среди них можно выделить как доходы, правовая природа которых соответствует экономическим признакам их привлечения, так и прочие поступления, которые сложно рассматривать в качестве источников увеличения активов казны, например поступления от реализации государственного имущества, платежи, относящиеся к межбюджетным трансферты, платежи по возврату ранее предоставленных бюджетных кредитов, что, в конечном счете, является лишь трансформацией существующих активов.

⁹ Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Финансовое право: Учебное пособие. – 2-е изд., перераб., испр. и доп. М., 2000. С. 240.

¹⁰ См.: Финансовое право России: учеб. для вузов / Ю.А. Крохина. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2007. С. 92.

¹¹ См.: Рукавишникова И.В. Метод финансового права: Монография. М., 2004. С. 67-68.

¹² См.: СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823; 2009. №1. Ст. 18.

Во втором параграфе диссертантом анализируются сущностные признаки, характеризующие правовую природу неналоговых доходов федерального бюджета в Российской Федерации, представлен анализ категории «неналоговых доходов», установлены и раскрыты основные элементы, составляющие содержание данного понятия.

Путем исследования особенностей неналоговых доходов проведен последовательный анализ работ отечественных и зарубежных авторов, посвященных вопросам разграничения понятий налоговых и неналоговых доходов, в которых указывается на недопущение смешения этих терминов¹³. С учетом сформулированных выводов автором предлагается критерий, позволяющий объединить все платежи, входящие в состав неналоговых доходов федерального бюджета в зависимости от источника их возникновения, в частности: от осуществляемой деятельности, от использования собственности, от применения санкций.

Автор приходит к пониманию, что понятие неналоговых доходов федерального бюджета в Российской Федерации следует рассматривать в широком и узком аспектах.

Авторское определение понятия неналоговых доходов федерального бюджета сформулировано на основе следующих выявленных диссертантом специфических признаков:

1. Правовая обоснованность. В отличие от налоговых платежей, устанавливаемых исходя из их экономической и социальной обоснованности, неналоговые доходы федерального бюджета имеют, главным образом, правовую обоснованность и обусловлены иными целями их применения;

¹³ См. напр.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2008. С. 366; *Химичева Н.И., Покачалова Е.В.* Финансовое право / Отв. ред. д. ю. н., проф. Н.И. Химичева. М., 2005. С.75; Финансовое право в вопросах и ответах: учеб. пособие / *Е.Ю. Грачева, М.Ф. Ивлиева, Э.Ф. Соколова*: отв. ред. Е.Ю. Грачева. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби. Изд-во Проспект. 2007. С. 79; Финансовое право: Учебник 3-е изд., перераб. и доп./ Отв. редактор О.Н. Горбуновой. М.: Юристъ. 2006. С 326; *Бабич А.М., Павлова Л.Н.* Государственные и муниципальные финансы: Учебник для вузов. М., 2000. С. 39; Александров А.М. Финансы СССР. Изд. 2-е. М., 1955. С 21.; *Мадрица В.М.* Финансовое право. Издание 2-е, перераб. Ростов н/Д, 2003. С. 73.

2. Возмездность. Субъекты правоотношений, связанных с аккумуляцией неналоговых доходов федерального бюджета, имеют взаимные права и обязанности, обусловленные различными правовыми основаниями. При этом признак возмездности, присущий доходам от реализации штрафных санкций, имеет особую специфику, выраженную в обязанности государства по защите публичных интересов.

3. Целевая направленность неналоговых доходов федерального бюджета – устанавливается при введении неналоговых платежей и закрепляется в правовых актах, определяющих порядок исчисления и взимания каждого конкретного платежа.

4. Двойственный характер неналоговых доходов федерального бюджета – выражается в том, что соответствующие платежи могут быть обязательными и добровольными.

В третьем параграфе исследованы становление и развитие правоотношений в сфере формирования неналоговых доходов федерального бюджета Российской Федерации.

Изучение данного вопроса автор начинает с рассмотрения места и роли неналоговых доходов государства в Древней Руси. При этом, начиная с указанного периода развития Российской государственности, выявляются восемь этапов становления субинститута неналоговых доходов государства. Первый этап – период Древней Руси; второй этап – феодальный период; третий – период бурного развития государственных институтов Российской Империи; четвертый этап – период отмены крепостного права, дореволюционный период; пятый этап – период развала Российской Империи, НЭП; шестой этап – СССР, централизация, административно-командная система управления; седьмой этап – постсоветский период, становление рыночной экономики, и активное развитие институтов налогового права, стремление к минимализации государственного регулирования экономикой, соответственно – уменьшение неналоговых доходов; восьмой этап – период после дефолта 1998 года и до настоящих дней, возвращение к эффективному государственному

регулированию экономики, рост уровня неналоговых доходов в составе федерального бюджета.

При рассмотрении вопроса о месте и роли неналоговых доходов государства в период Древней Руси отмечается, что основным источником неналоговых поступлений являлись доходы от использования имущества, которые выделялись в отдельную группу благодаря четкому разграничению государственного имущества и личных имений подданных.

В дальнейшем дореволюционное законодательное регулирование отношений в области неналоговых доходов в целом осуществлялось с целью эффективного использования имущества, как базы для формирования неналоговых доходов бюджета.

В процессе становления Советской власти начинает формироваться новый подход к регулированию бюджетных неналоговых доходов. Так, государственное имущество становится практически единственным источником неналоговых доходов бюджета. В связи с этим, уже к 1920 г. доходная часть государственного бюджета на 97, 5 % состояла из неналоговых платежей от государственных предприятий, имуществ и угодий¹⁴. 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.

В работе резюмируется, что понятие «неналоговые доходы», в настоящее время приобрело самостоятельное значение в науке финансового права России, что обусловлено длительной историей становления и развития, а также специфическими признаками, характеризующими нормы финансового права, регулирующие отношения в сфере формирования данной категории доходов государства и муниципальных образований.

¹⁴ См.: Плотников К.Н. Очерки истории бюджета советского государства. М, 1954. С. 51.

Таким образом, автор приходит к выводу что, правовые основы неналоговых доходов в Российской Федерации претерпевают постоянные изменения, что, прежде всего, связано с финансовой деятельностью государства, ее целями и задачами.

Четвертый параграф «Правовые основы формирования неналоговых доходов федерального бюджета в Российской Федерации» посвящен источникам правового регулирования отношений в сфере неналоговых доходов. Автор приходит к выводу, что нормы о неналоговых доходах содержатся в обширном комплексе нормативно-правовых актов различной юридической силы и, в отдельных случаях, отраслевой принадлежности вследствие разнообразия источников поступления неналоговых доходов.

В ходе проведенного исследования выявляются основы правового регулирования отношений по формированию неналоговых доходов федерального бюджета в Российской Федерации, заложенные в Конституции РФ¹⁵. Так, среди важных конституционных положений формирования неналоговых доходов государства отмечаются: ч. 3 и 4 ст. 5 Конституции РФ, устанавливающие основы федеративного устройства Российской Федерации; часть 2 ст. 8 Конституции РФ, в соответствии с которой в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности; ч. 2 ст. 9 Конституции РФ, предусматривающей как одну из форм собственности на землю и другие природные ресурсы – государственную.

Нормы о федеративном устройстве находят отражение во многих статьях Конституции РФ, но более всего развернуты в гл. 3 «Федеративное устройство». Что касается внешнеэкономическая деятельность государства, она осуществляется в соответствии с положениями части 2 статьи 34 Конституции РФ, устанавливающими запрет на экономическую деятельность, направленную на монополизацию и недобросовестную конкуренцию. Во исполнение данных конституционных положений применяются антидемпинговые пошлины и иные

¹⁵ Российская газета. 25 дек. 1993. № 237; СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 2.

защитные меры финансового характера, которые являются дополнительной статьей неналоговых доходов. Все иные нормативные акты, прежде всего, направлены на исполнение положений Конституции РФ.

Анализ действующего законодательства по проблематике исследования позволил выявить несколько позитивных моментов, заключающихся в следующем: в Российской Федерации сформирована комплексная система нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы неналоговых доходов федерального бюджета в Российской Федерации; как правило, для каждого вида неналоговых доходов федерального бюджета действует определенный федеральный закон, позволяющий формировать комплекс подзаконных актов.

Вместе с тем, в работе выявляется и ряд недостатков в указанной сфере. Например, в законодательстве Российской Федерации отсутствуют четкие, обоснованные критерии разграничения неналоговых платежей федерального бюджета.

Указанное замечание касается и правоприменительных актов. В связи с этим автором проанализированы решения Конституционного Суда РФ по вопросам применения законодательства о неналоговых доходах федерального уровня, а также иных государственных доходов, имеющих схожую правовую природу. Чаще всего это связано с решением вопросов о порядке установления и определения элементов, порядке введения, моменте исполнения обязанности по уплате того или иного платежа, приобретающего признаки неналоговых доходов при зачислении в федеральный бюджет.

Вторая глава диссертации посвящена изучению особенностей правового регулирования функционирования отдельных видов неналоговых доходов федерального бюджета в Российской Федерации и состоит из трех параграфов.

В целях проведения комплексного анализа системы неналоговых доходов **в первом параграфе** «Система неналоговых доходов федерального бюджета в Российской Федерации» автором исследуется структура неналоговых доходов в их взаимосвязи.

Автором подробно рассматривается проблемы систематизации неналоговых доходов. Отмечается актуальность указанного вопроса в связи с необходимостью решения данной проблемы в целях устранения недостатков в правовом регулировании неналоговых доходов. При решении данного вопроса автор приходит к выводу о необходимости пересмотра сложившейся системы неналоговых доходов.

Проводя анализ сущностных признаков неналоговых доходов, автор считает, что основным критерием отнесения платежей к определенной группе неналоговых доходов федерального бюджета в Российской Федерации является источник их поступления: деятельность федеральных органов государственной власти и находящихся в их ведении бюджетных учреждений, реализация права государственной собственности Российской Федерации, применение мер юридической ответственности. Отмечается, что дальнейшее развитие нормативно-правовой базы неналоговых доходов федерального бюджета Российской Федерации следует проводить с учетом указанного критерия классификации неналоговых доходов федерального бюджета.

Кроме того, исследуя особенности формирования неналоговых доходов федерального бюджета, в частности, их целевую направленность автор приходит к выводу, что возложение функций публичной власти на отдельные категории юридических и физических лиц обуславливает образование особой группы финансовых ресурсов государства – доходы от уплаты парафискальных платежей.

В работе определяется содержание понятия парафискальных платежей, формулируется предложение с целью устранения правовых коллизий, связанных с парафискальными платежами, путем законодательного закрепления обязанности юридических и физических лиц, совершающих от имени государства определенные юридически значимые действия, уплачивать часть данных платежей в федеральный бюджет за право совершения таких действий.

Второй параграф посвящен изучению правового режима неналоговых доходов федерального бюджета от использования имущества, находящегося в федеральной государственной собственности.

В рамках заданного данным параграфом направления исследования автор отмечает наличие дискуссии в науке финансового права по вопросу допустимого, обоснованного объема имущества, находящегося в государственной собственности Российской Федерации, существенную долю которого составляет имущество, закрепленное за федеральными государственными унитарными и казенными предприятиями на праве хозяйственного ведения, то есть так называемый государственный сектор экономики. При этом автор выделяет два аспекта, связанные с данным явлением, которые в равной мере не могут быть приемлемы. Так, уменьшение имущества теми или иными способами, 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. Вместе с тем, эффективное управление огромными по своим масштабам государственными активами требует значительных финансовых затрат. А демонополизация государственного сектора экономики будет способствовать развитию свободных рыночных отношений в условиях здоровой конкуренции и, как следствие, увеличение налоговых поступлений в бюджет. Однако синтез указанных противоположностей позволит достичь разумного баланса.

Кроме того, последовательное изучение проблем правового режима неналоговых доходов федерального бюджета, источником которых является имущество, позволяет автору прийти к выводу о нецелесообразности отнесения данной категории неналоговых доходов к объектам налогообложения. Особенно отмечается, что значительные финансовые ресурсы государства затрачиваются на деятельность органов федеральной государственной власти и

находящихся в их ведении федеральных бюджетных учреждений по исчислению, уплате, налоговому администрированию, организации налоговой отчетности, а также на деятельность органов судебной власти по разрешению споров в сфере налогообложения неналоговых доходов федерального бюджета от использования имущества, составляющего федеральную государственную собственность.

В связи с указанным автором предлагается исключить из ст. 41 Бюджетного кодекса РФ нормы, порождающие обязанность органов государственной власти и бюджетных учреждений, находящихся в их ведении по исчислению, уплате, администрированию платежей, предусмотренных законодательством о налогах и сборах.

Третий параграф «Неналоговые доходы федерального бюджета от применения мер юридической ответственности» посвящен рассмотрению группы неналоговых доходов федерального бюджета от применения мер юридической ответственности.

Исследование вопросов данной группы доходов федерального бюджета проводится путем анализа норм Бюджетного кодекса РФ, относящихся к неналоговым доходам федерального бюджета средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного Российской Федерации и иные суммы принудительного изъятия.

Также в зависимости от групп, входящих в состав неналоговых доходов федерального бюджета данной категории по видам и формам ответственности, автор анализирует нормы соответствующих отраслей законодательства РФ.

При рассмотрении данного вопроса автор резюмирует, что, исходя из анализа неналоговых доходов федерального бюджета данной категории за 2003-2007 годы¹⁶, процентное отношение доли данных доходов к общему

¹⁶ Неналоговые доходы федерального бюджета от применения мер юридической ответственности составили: в 2003 году – 1 975 070 000 рублей (0,0895%), в 2004 году –

объему доходов федерального бюджета в целом можно представить в виде дугообразной шкалы с нижней координатой в центре, приходящейся на 2005 год. Представляется, что, не в последнюю очередь, это связано с особым статусом данного источника неналоговых доходов.

В заключении диссертации подводятся итоги и делаются выводы по вопросам правового регулирования отношений, связанных с неналоговыми доходами федерального бюджета в Российской Федерации.

Сделаны практические предложения по совершенствованию отдельных положений законодательства, регламентирующего сферу неналоговых доходов федерального бюджета.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях автора.

Научные статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ:

1. *Мутушев Р.М.* Понятие и сущность государственных доходов как экономической категории // Вестник СГАП. М.: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2007. № 3 (55). (0,4 п.л.);

Статьи, опубликованные в научно-практических изданиях:

2. *Мутушев Р.М.* Особенности определения места государственных доходов в финансовой системе России с учетом внутреннего содержания и структуры // Актуальные проблемы банковского права в России: сборник статей Международной научно-практической конференции. Пенза: АНОО «Приволжский дом знаний», 2007. (0,3 п.л.);

3. *Мутушев Р.М.* О понятии и признаках государственных неналоговых доходов // Реализация финансовой, банковской и таможенной политики: современные проблемы экономики и права: сборник трудов (по материалам межвузовской научно-практической конференции, Саратов, 18 апреля 2008 г.) /

1 678 145 400 рублей (0,0495%), в 2005 году – 2 393 326 500 рублей (0,0474%), в 2006 году 3 881 060 400 рублей (0,0621%), в 2007 году – 5 960 415 800 рублей (0,0789%). Сведения установлены путем анализа федеральных законов об исполнении федерального бюджета за указанный период – 2003-2007 годы.

Под ред. Е.В. Покачаловой, О.Ю. Бакаевой; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2008. (0,4 п.л.).