

На правах рукописи

Воронина Кристина Петровна

**ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
НЕФТЕГАЗОВЫХ ДОХОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Саратов – 2022

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия».

Научный руководитель доктор юридических наук, профессор
Покачалова Елена Вячеславовна

Официальные оппоненты: **Смирнов Дмитрий Анатольевич**
доктор юридических наук, профессор,
ФГАОУ ВО «Северо-Кавказский федеральный университет», заведующий кафедрой,
и.о. директора юридического института

Бехер Вероника Виссарионовна
кандидат юридических наук, доцент,
ФГБОУ ВО «Саратовский государственный
технический университет имени
Гагарина Ю.А.», заведующий кафедрой

Ведущая организация Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего
образования «**Московский государственный
юридический университет имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)**»

Защита диссертации состоится 27 апреля 2022 г. в 15:00 на заседании диссертационного совета Д 212.239.01, созданного на базе федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия», по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, д. 104, зал заседаний диссертационных советов.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» (<http://test.ssla.ru/dissertation/dissert/09-02-2022-1d.pdf>).

Автореферат разослан «__» февраля 2022 г.

**Ученый секретарь
диссертационного совета**



Кобзева Елена Васильевна

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Развитие экономики каждого государства тесно связано с потреблением энергоносителей, в первую очередь нефти и газа. Экономика России, как и других нефтегазодобывающих стран, крайне зависима от состояния нефтегазового комплекса. Такая зависимость сформировалась еще в СССР и была унаследована современной Россией. Наиболее весомое значение для доходной части федерального бюджета доходы от нефти и газа стали приобретать в 2000-х гг. и в настоящий момент по-прежнему остаются существенными. В ближайшей перспективе нефтегазовые доходы федерального бюджета Российской Федерации будут играть одну из важных ролей в структуре бюджетных доходов.

Россия является ключевым поставщиком нефти и нефтепродуктов в страны Евразийского экономического союза, занимает лидирующие позиции по поставке газа. В связи с этим нефтегазовые доходы представляют значительную часть доходов федерального бюджета Российской Федерации. Заслуживают внимания процессы, связанные с формированием общих рынков нефти и нефтепродуктов Евразийского экономического союза¹, а также общего рынка газа Евразийского экономического союза, договор о котором планируется заключить в 2022 г.² Данные события еще раз подчеркивают важность выбранной темы исследования.

Учитывая высокую степень значимости нефтегазовых доходов для бюджетной системы государства, необходимо реализовывать последовательную и четкую финансово-правовую политику

¹ См.: Решение Высшего Евразийского экономического совета от 6 декабря 2018 г. № 23 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://eurasiancommission.org/ru/act/energetikaiinfr/energ/Documents/%D0%A0%D0%B5%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5%20%D0%BD%D0%B5%D1%84%D1%82%D1%8C%20%E2%84%9623.pdf> (дата обращения: 12.05.2021).

² См.: На совещании высокого уровня обсудили общий рынок газа ЕАЭС [Электронный ресурс] // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <https://eec.eaeunion.org/news/na-soveschanii-vysokogo-urovnya-obsudili-obschij-rynok-gaza-eaes/> (дата обращения: 10.10.2021).

по формированию и использованию нефтегазовых доходов Российской Федерации. На сегодняшний день главными направлениями такой политики являются стимулирование нефтедобычи сложнодобываемой нефти, а также интенсификация модернизации и развития мощностей нефтепереработки¹, что сопровождается большим количеством законодательных инициатив и вызывает особый интерес со стороны именно финансово-правового регулирования.

Нефтегазовые доходы обладают весьма неоднородной структурой, включающей налоговые и таможенные платежи, что значительно усложняет их администрирование.

Правовое регулирование формирования и использования нефтегазовых доходов находится под пристальным наблюдением законодателя, претерпевая довольно частые изменения, нередко порождающие его несовершенство.

Ключевые изменения в правовом регулировании отношений по формированию и использованию нефтегазовых доходов связаны с «налоговым маневром» в нефтяной отрасли, который в настоящий момент подходит к своему завершению. Основной идеей «налогового маневра» в нефтяной отрасли выступает постепенная отмена вывозных таможенных пошлин на нефть и одновременное повышение ставок налога на добычу полезных ископаемых. Такие изменения имеют полярные оценки в научном сообществе, остаются малоизученными и вызывают интерес с позиций именно науки финансового права.

Некоторые современные налоговые платежи, образующие нефтегазовые доходы, носят экспериментальный характер. К таким платежам следует отнести налог на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья (далее НДД) и акциз на нефтяное сырье, направленное на переработку.

¹ См.: Минэнерго России заключило с НПЗ соглашения о модернизации и строительстве новых мощностей по производству топлива [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства энергетики Российской Федерации. URL: <https://minenergo.gov.ru/node/20517> (дата обращения: 12.05.2021).

Названные налоги вызывают повышенный интерес со стороны не только научного сообщества (ученых-экономистов, ученых-юристов), но и налоговых органов, администрирующих данные платежи, а также законодателя, чтобы в случае необходимости оперативно реагировать на возникшие проблемы. Существует некоторая парадоксальность названных налогов, которая заключается в их «отложенной» фискальной нагрузке (налог на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья) и «отрицательной доходности» (акциз на нефтяное сырье, направленное на переработку). Перечисленные факты недостаточно изучены и, следовательно, представляют научный интерес.

В формировании и использовании нефтегазовых доходов ключевую роль играет Фонд национального благосостояния – суверенный фонд Российской Федерации, в который поступают дополнительные нефтегазовые доходы. В подп. 1 п. 1 ст. 1 федерального закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов», установлен «прогнозируемый общий объем доходов федерального бюджета в сумме 25 021 905 145,7 тыс. рублей, в том числе прогнозируемый объем дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета в сумме 3 397 674 361,3 тыс. рублей»¹. Для сравнения в 2021 г. прогнозируемая сумма дополнительных нефтегазовых доходов составляла 787 335 156,2 тыс. рублей², то есть год от года сумма дополнительных нефтегазовых доходов увеличивается. Ст. 1 имеет название «Основные характеристики федерального бюджета на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов», что еще раз демонстрирует высокую значимость нефтегазовых доходов.

Согласно официальным данным Министерства финансов Российской Федерации, по состоянию на 1 декабря 2021 г. объем Фонда национального

¹ См.: Федеральный закон от 6 декабря 2021 г. № 390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» // СЗ РФ. 2021. № 50, ч. 1, ст. 8397.

² См.: Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» // СЗ РФ. 2020. № 50, ч. 1, ст. 8030.

благосостояния составил 13 886 331,2 млн руб., или 12,0 % ВВП, прогнозируемого на 2021 г. в соответствии с федеральным законом «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов», что эквивалентно 185 196,0 млн долл. США¹. Возможность использования средств данного фонда на решение государственно значимых задач вызывает повышенное общественное внимание. Вместе с тем правовое регулирование использования средств суверенного фонда не лишено пробелов, противоречий и иных недостатков, что порождает научный интерес для изучения и дальнейшей проработки проблемных вопросов.

Изложенное предопределяет важность комплексного теоретического и практического изучения финансово-правового регулирования нефтегазовых доходов федерального бюджета Российской Федерации, обуславливает актуальность темы диссертационного исследования, а также своевременность обращения к заявленной проблематике.

Степень научной разработанности темы. В настоящее время отсутствуют исследования, посвященные системному анализу финансово-правового регулирования нефтегазовых доходов федерального бюджета Российской Федерации.

В науке финансового права значительное количество изысканий посвящено различным аспектам доходов бюджетной системы. Так, вопросам доходов российского государства в царский период посвятили свои исследования Э.Н. Берендтс, С.И. Иловайский, А.В. Лебедев, И.Х. Озеров, М.М. Сперанский, И.Т. Тарасов, Н.И. Тургенев, И.И. Янжул, Л.Н. Яснопольский и др. В советский период доходам бюджета были посвящены работы В.В. Бесчеревных, Л.К. Вороновой, О.Н. Горбуновой, М.И. Пискотина, Н.И. Химичевой, С.Д. Цыпкина и др.

¹ См.: О результатах размещения средств Фонда национального благосостояния [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=37711-o_rezultatakh_razmeshcheniya_sredstv_fonda_natsionalnogo_blagosostoyaniya (дата обращения: 06.12.2021).

В настоящее время вопросы доходов бюджетов рассматривают в своих трудах Е.М. Алексеев, Н.М. Артемов, А.Р. Батяева, С.Я. Боженок, О.В. Болтинова, А.В. Брызгалин, Н.В. Васильева, Е.Л. Васянина, Д.В. Винницкий, Е.Ю. Грачева, С.В. Запольский, В.А. Карасев, М.В. Карасева, А.Н. Козырин, Д.Л. Комягин, Ю.А. Крохина, Е.В. Кудряшова, Н.П. Кучерявенко, А.Г. Пауль, И.В. Петрова, Е.А. Ровинский, Н.А. Саттарова, А.Д. Селюков, А.А. Тедеев, Е.А. Федина, Р.Н. Черленяк, Н.А. Шевелева и др.

Весомым вкладом в изучение финансово-правовых аспектов налоговой политики в нефтегазовой отрасли стала кандидатская диссертация Е.Н. Комиссаровой («Финансово-правовые аспекты реализации налоговой политики в нефтяной отрасли России», Тюмень, 2009). Налогообложению добычи нефти посвящены труды этого же автора, вышедшие уже под фамилией Е.Н. Горбуновой («Теоретические основы финансово-правового регулирования налогообложения добычи нефти в России: монография», Москва, 2020; «Концептуальные основы финансово-правового регулирования налогообложения добычи нефти в России: монография, Москва, 2021).

Вопросам правового регулирования налоговых отношений предприятий нефтегазовой отрасли посвящена кандидатская диссертация М.А. Ильичевой («Правовое регулирование налоговых отношений с участием крупнейших налогоплательщиков (на примере предприятий нефтегазовой отрасли)», Москва, 2016 г.).

Отдельные вопросы правового регулирования нефтегазовых доходов федерального бюджета Российской Федерации рассмотрены в работах А.А. Ялбулганова.

Исследование правового регулирования таможенных пошлин содержится в трудах Т.П. Алферьева, О.Ю. Бакаевой, Н.И. Землянской, М.В. Калинина, А.Н. Козырина, И.С. Набирушкиной, С.Г. Пепеляева, И.А. Цидилиной, С.О. Шохина и других ученых.

Вопросы правового регулирования налога на добычу полезных ископаемых раскрыты в исследованиях Г.Р. Голованова. Однако в настоящий момент отсутствуют комплексные исследования, посвященные некоторым налогам, которые формируют нефтегазовые доходы, а именно налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья и акциза на нефтяное сырье, направленное на переработку.

Кроме того, в современных условиях в науке финансового права системно не исследованы проблемы правового регулирования нефтегазовых доходов федерального бюджета Российской Федерации.

Объектом диссертационного исследования выступают урегулированные нормами финансового, бюджетного, налогового и таможенного права общественные отношения, складывающиеся в процессе формирования и использования нефтегазовых доходов федерального бюджета Российской Федерации.

Предметом исследования являются нормы финансового, бюджетного, налогового, таможенного и иных отраслей права и законодательства Российской Федерации, права ЕАЭС, регламентирующие отношения по формированию и использованию нефтегазовых доходов федерального бюджета Российской Федерации.

Целью диссертационного исследования является разработка концептуальных основ финансово-правового регулирования нефтегазовых доходов федерального бюджета Российской Федерации.

Для достижения заявленной цели были поставлены и решены следующие **исследовательские задачи**:

- выявить характерные черты доходов бюджетной системы, выделить особенности нефтегазовых доходов федерального бюджета Российской Федерации и разработать собственное понятие нефтегазовых доходов федерального бюджета;

- раскрыть различные доктринальные и законодательно закрепленные основания классификаций бюджетных доходов и определить место

нефтегазовых доходов федерального бюджета Российской Федерации в системе бюджетных доходов;

- определить приоритетные направления бюджетно-правовой политики в отношении формирования и использования нефтегазовых доходов и сформулировать предложения по её совершенствованию;

- выявить особенности источников правового регулирования нефтегазовых доходов федерального бюджета Российской Федерации;

- обосновать направления оптимизации правового регулирования в отношении взимания нефтегазовых доходов, поступающих от налоговых и таможенных платежей;

- выявить особенности функционирования суверенного фонда – Фонда национального благосостояния, формируемого за счет дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета Российской Федерации, и установить актуальные направления инвестирования средств данного фонда;

- разработать конкретные предложения по совершенствованию правового регулирования отношений по формированию и использованию нефтегазовых доходов федерального бюджета Российской Федерации.

Методологическую основу исследования составил комплекс общенаучных (анализ, синтез, индукция, дедукция, сравнение, системный, структурно-функциональный и др.) и частнонаучных (сравнительно-правовой, формально-юридический, правового моделирования, статистический и др.) методов, основанных на диалектической теории познания и ориентированных на достижение поставленной цели и задач.

Использование *сравнительно-правового метода* позволило выделить положительные моменты в правовом регулировании управления суверенными фондами в зарубежных странах и сформулировать с их учётом предложения по совершенствованию правового регулирования деятельности Фонда национального благосостояния, формируемого за счет дополнительных нефтегазовых доходов.

Применение *системного и структурно-функционального методов* позволило выявить место нефтегазовых доходов в системе бюджетных доходов, а также выделить в системе финансового права отдельный институт правового регулирования (правовых основ) нефтегазовых доходов федерального бюджета Российской Федерации.

При выработке предложений по совершенствованию законодательства в отношении нефтегазовых доходов федерального бюджета использовался *метод правового моделирования*.

Исследование большинства вопросов, которые входят в объект настоящей диссертационной работы, опиралось на *методы формальной логики* (описание, анализ, синтез, сравнение и др.), что позволило сформулировать авторскую дефиницию понятия «нефтегазовые доходы федерального бюджета», а также обосновать выводы по результатам проведенного исследования.

При изучении российского законодательства, устанавливающего основы формирования и использования нефтегазовых доходов федерального бюджета, использовался *формально-юридический метод*.

Теоретическая основа исследования. При исследовании теоретических аспектов, относящихся к объекту настоящего исследования, были изучены труды и выводы современных ученых в области финансового и бюджетного права: Т.П. Алферьева, Л.Л. Арзумановой, А.З. Арсланбековой, Н.М. Артемова, О.Ю. Бакаевой, А.Р. Батяевой, Е.Г. Беликова, В.В. Бехер, И.В. Бит-Шабо, С.Я. Боженка, О.В. Болтиновой, Н.В. Васильевой, Е.Л. Васяниной, Т.А. Вершило, Д.В. Винницкого, Г.Р. Голованова, Е.Н. Горбуновой (Комиссаровой), О.Н. Горбуновой, Е.Ю. Грачевой, Л.Н. Древаль, С.В. Запольского, Н.И. Землянской, М.А. Ильичевой, М.В. Карасевой, Д.Л. Комягина, Ю.А. Крохиной, Н.Н. Лайченковой, И.С. Набирушкиной, А.Г. Пауля, Г.В. Петровой, Х.В. Пешковой, Е.Г. Писаревой, Н.А. Поветкиной, Е.В. Покачаловой, В.В. Попова, М.Б. Разгильдиевой, И.В. Рукавишниковой, Н.А. Саттаровой,

А.А. Ситника, Д.А. Смирнова, Э.Д. Соколовой, Г.П. Толстопятенко, Р.Н. Черленяка, Н.И. Химичевой, Ю.К. Цареградской, И.А. Цидилиной, Н.А. Шевелевой, А.А. Ялбулганова и др.

Вопросы, составляющие объект настоящего исследования, изучены посредством обращения к работам ученых в области общей теории права: С.С. Алексеева, Т.В. Кашаниной, Е.А. Киримовой, В.Л. Кулапова, А.В. Малько, Н.И. Матузова, А.В. Мицкевича, В.С. Нерсисянца, Р.О. Халфиной и др.

Были использованы также научные изыскания представителей экономической теории: Э.А. Вознесенского, М.В. Данилиной, В.С. Панчевой, В.В. Понкротова, М.М. Соколова, М.М. Юмаева и ряда иных авторов.

Важно заметить, что проблематика настоящего исследования привлекает внимание большого числа ученых - специалистов различных отраслей права, а также экономистов, политологов и представителей других наук. Вместе с тем проведенное исследование выполнено в границах именно финансово-правовой науки.

Правовую базу диссертационного исследования составили Конституция РФ, акты Конституционного Суда РФ, Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, иные федеральные законы, подзаконные нормативные правовые акты РФ и нормативные правовые акты субъектов РФ, регулирующие общественные отношения по формированию и использованию нефтегазовых доходов федерального бюджета Российской Федерации.

Эмпирической базой исследования послужили материалы правоприменительной практики Верховного Суда РФ, арбитражных судов, а также официальные статистические данные и отчеты Федеральной налоговой службы и Федеральной таможенной службы.

Научная новизна диссертации заключается в формировании концептуальных основ финансово-правового регулирования нефтегазовых доходов федерального бюджета Российской Федерации, а также в разработке

предложений по совершенствованию норм финансового законодательства в исследуемой сфере.

В результате проведенного исследования на защиту **выносятся новые или содержащие элементы новизны положения:**

1. Под нефтегазовыми доходами федерального бюджета Российской Федерации следует понимать часть национального дохода, поступающую в бюджет в результате уплаты налогов и вывозных таможенных пошлин, выступающую в виде дополнительных нефтегазовых доходов или недополученных нефтегазовых доходов, переходящих в собственность и распоряжение государства с целью создания финансовой базы (финансового резерва), необходимой для выполнения задач по осуществлению социально-экономической политики, обеспечению обороны и безопасности страны, для функционирования государственных органов, а также поддержания сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации.

2. Нефтегазовые доходы федерального бюджета Российской Федерации имеют следующие особенности:

- складываются из трех налогов (налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (нефть, газ горючий природный из всех видов месторождений углеводородного сырья, газовый конденсат из всех видов месторождений углеводородного сырья); НДС; косвенный налог – акциз на нефтяное сырье, направленное на переработку), а также вывозных таможенных пошлин на три вида товаров: нефть сырую; газ природный; товары, выработанные из нефти;

- в целях их прогнозирования (на основании части 2 статьи 96.6 Бюджетного кодекса РФ) учитываются три аспекта: среднегодовая цена на нефть сырую марки «Юралс», среднегодовая экспортная цена на газ природный и среднегодовой обменный курс доллара США к рублю, но прогнозирование величины рассматриваемых доходов является очень

приблизительным, поскольку указанные цены и обменный курс весьма часто меняются;

- при определении вида таких доходов могут использоваться базовая цена на нефть, базовая экспортная цена на газ природный, базовые цены экспортной альтернативы для автомобильного бензина АИ-92 класса 5 и дизельного топлива класса 5, а также показатели, приведенные в части 2 статьи 96.6 Бюджетного кодекса РФ.

3. С учетом высокой значимости сырьевых доходов для экономики государства предложена авторская классификация доходов бюджетной системы Российской Федерации в зависимости от источников их формирования. По приведенному основанию доходы бюджетной системы Российской Федерации подразделяются на нефтегазовые доходы и ненефтегазовые доходы. К нефтегазовым доходам относятся все доходы, закрепленные в пункте 1 статьи 96.6 Бюджетного кодекса РФ, к ненефтегазовым доходам – все остальные доходы, закрепленные бюджетным, налоговым и таможенным законодательством¹.

В свою очередь, на основании действующего бюджетного законодательства нефтегазовые доходы в зависимости от влияния на доходную часть федерального бюджета Российской Федерации необходимо разделить на следующие подвиды: недополученные нефтегазовые доходы и дополнительные нефтегазовые доходы.

4. Министерство финансов Российской Федерации следует наделить полномочиями по разработке Программы основных направлений государственной бюджетно-правовой политики на очередной финансовый год и плановый период, особое место в которой должна занимать бюджетно-правовая политика в отношении нефтегазовых доходов федерального бюджета Российской Федерации. Утверждение данной Программы должно возлагаться на Правительство Российской Федерации. В настоящий момент

¹ В настоящей диссертации под таможенным законодательством понимаются на наднациональном уровне – акты права ЕАЭС, на национальном уровне – законодательство о таможенном регулировании.

в полномочия Министерства финансов Российской Федерации входит лишь разработка бюджетной (а не бюджетно-правовой) политики.

5. В системе финансового права необходимо выделить отдельный институт правового регулирования (правовых основ) нефтегазовых доходов федерального бюджета Российской Федерации, который одновременно объединит в себе нормы бюджетного права, налогового права и таможенного права, связанные с взиманием, распределением и использованием нефтегазовых доходов федерального бюджета Российской Федерации.

6. В связи с проведением правового эксперимента в рамках «налогового маневра» в нефтяной отрасли требуется расширение полномочий налоговых органов по контролю за взиманием налогов, относящихся к нефтегазовым доходам. Для этого в спектр налогового мониторинга необходимо включить как можно большее количество нефтегазодобывающих организаций и сделать налоговый мониторинг обязательным для случаев, если организация является налогоплательщиком НДС и акциза на нефтяное сырье, направленное на переработку. Такие меры позволят предупредить со стороны налогоплательщиков нарушения, заключающиеся в намеренном уменьшении налогооблагаемой базы.

7. В целях систематизации множества разрозненных нормативных актов, регламентирующих деятельность Фонда национального благосостояния, необходимо принять федеральный закон «О Фонде национального благосостояния», который будет закреплять правовой статус данного целевого и резервного фонда, порядок использования денежных средств, порядок управления ими и ряд иных важных вопросов. При этом требуется принять именно новый федеральный закон, а не просто внести очередные поправки в Бюджетный кодекс РФ, бесконечно увеличивая его объём. В новый федеральный закон должны войти не только нормы бюджетного права, но и нормы налогового права, таможенного права и валютного права, регулирующие формирование, функционирование Фонда национального благосостояния.

8. Постепенная отмена вывозных таможенных пошлин на углеводороды станет рациональным и необходимым решением, которое уже способствует модернизации отечественной экономики. Таким образом, Российская Федерация сможет побороть зависимость поступлений в федеральный бюджет от мировых цен на углеводороды, а кроме того поддержать политику Всемирной торговой организации, направленную на упразднение государствами-членами экспортных таможенных пошлин.

Предложения по совершенствованию законодательства разработаны в развитие положений, выносимых на защиту:

1. В целях совершенствования понятийно-категориального аппарата необходимо в статью 6 Бюджетного кодекса РФ включить дефиницию понятия «нефтегазовые доходы федерального бюджета», предложенную в положении 1, выносимом на защиту.

2. Для обеспечения системности финансово-правовой политики в отношении формирования и использования нефтегазовых доходов федерального бюджета Российской Федерации следует закрепить новое бюджетное полномочие Министерства финансов РФ, изложив абзац пятый статьи 165 Бюджетного кодекса РФ в следующей редакции:

«разрабатывает и представляет в Правительство Российской Федерации основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации, а также Программу основных направлений бюджетно-правовой политики Российской Федерации».

3. В целях повышения эффективности администрирования нефтегазовых доходов требуется расширить полномочия налоговых органов по контролю за взиманием налогов, относящихся к нефтегазовым доходам, в частности налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья и акциза на нефтяное сырье, направленное на переработку, а именно применить к нефтегазодобывающим организациям такую форму налогового контроля, как налоговый мониторинг, путем дополнения Положения

о Федеральной налоговой службе, утв. постановлением Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506, пунктом 5.3.13 следующего содержания:

«5.3.13. обязательный налоговый мониторинг плательщиков налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья, плательщиков акциза на нефтяное сырье, направленное на переработку».

4. В современных условиях назрела необходимость корректировки сферы применения НДД, в частности изменения предъявляемых требований к участкам недр, на которых получен дополнительный доход от добычи углеводородного сырья. Для этого следует внести изменения пункт 1 статьи 333.45 Налогового кодекса РФ. Важным аспектом при модификации указанных требований (с целью увеличения числа месторождений, с которых будет получен дополнительный доход от добычи углеводородного сырья) является то, что совершенствование норм Налогового кодекса РФ должно производиться не просто по усмотрению законодателя, а с учетом мнения потенциальных налогоплательщиков, готовых начать добычу на «сложных» месторождениях. Таким образом будет соблюден баланс частных и публичных интересов между налогоплательщиками и государством.

Теоретическая и практическая значимость работы. *Теоретические положения* расширяют и углубляют сложившиеся в науке представления относительно специфики формирования и использования нефтегазовых доходов федерального бюджета Российской Федерации. Выводы, аргументированные в исследовании, могут найти применение в дальнейших научных исследованиях в рамках данной проблематики.

Практическая значимость исследования обусловлена его направленностью на совершенствование российского финансового законодательства и правоприменительной практики. Практические рекомендации и предложения могут быть востребованы правотворческими органами при осуществлении государственной политики в сфере формирования и использования нефтегазовых доходов. В рамках правоприменительной деятельности результаты данного исследования могут

быть использованы участниками бюджетного процесса на всех стадиях его реализации. Положения исследования могут также применяться в процессе преподавания учебных дисциплин «Финансовое право», «Бюджетное право», «Налоговое право», «Таможенное право» в учреждениях высшего образования юридического профиля.

Степень достоверности результатов проведенного исследования обеспечивается методологической базой исследования, непротиворечивостью теоретических положений, сформулированными объектом, предметом, целью и задачами исследования. Основные значимые положения, касающиеся особенностей финансово-правового регулирования нефтегазовых доходов федерального бюджета Российской Федерации, исследованы и критически оценены с позиции соответствия их положениям правовой теории, нормам законодательства и правоприменительной практике.

Апробация результатов исследования. Диссертация обсуждена на кафедре финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» и рекомендована ею к защите.

Предложения и выводы, содержащиеся в работе, использовались автором при проведении лекционных и семинарских занятий по юридическим дисциплинам в образовательном частном учреждении высшего образования «Международный юридический институт», а также отражены в докладах на международных научно-практических мероприятиях: II Международная научно-практическая конференция, посвященная актуальным вопросам финансового права (Саратов, 2018 г.); VI Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы науки и практики: Гатчинские чтения – 2019» (Гатчина, 2019 г.); международный круглый стол «Современное финансовое законодательство Республики Беларусь: оптимизация соотношения публичных и частных интересов» (Минск, Беларусь, 2019 г.); международная научно-практическая

конференция в рамках V Саратовских финансово-правовых чтений научной школы имени Н.И. Химичевой «Модернизация правового регулирования бюджетных отношений в условиях цифровизации экономики» (Саратов, 2020 г.); Саратовский международный юридический форум «Правосубъектность участников финансовых правоотношений и ее трансформация в условиях цифровой экономики» (Саратов, 2021 г.); международная научно-практическая конференция «Финансовое право в парадигме конституционной реформы» (Москва, 2021 г.).

Основные положения диссертационного исследования отражены в 8 опубликованных научных работах общим объемом 3,5 а.л., 4 из которых – в рецензируемых научных изданиях, входящих в перечень рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Минобрнауки России для опубликования основных научных результатов диссертаций.

Структура диссертации обусловлена целью, задачами и логикой научного исследования. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих семь параграфов, заключения и библиографического списка использованных источников.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность избранной темы, характеризуется степень ее научной разработанности; определяются объект, предмет, цель и задачи научного исследования, его теоретическая и методологическая, нормативная и эмпирическая основы; обосновывается научная новизна темы диссертационного исследования; формулируются основные положения и выводы, выносимые на защиту; обозначается теоретическая и практическая значимость полученных в ходе исследования выводов; приводятся данные об апробации результатов диссертационного исследования и структуре работы.

Первая глава **«Нефтегазовые доходы федерального бюджета: теоретическая и правовая характеристика»**, включающая четыре

параграфа, раскрывает теоретико-правовые основы нефтегазовых доходов как бюджетных доходов.

В первом параграфе *«Нефтегазовые доходы как доходы федерального бюджета Российской Федерации: понятие и особенности»* раскрываются, соотносятся и разграничиваются термины «доход», «государственные доходы», «публичные доходы», «доходы бюджета», анализируются различные доктринальные понятия данных терминов, а также выделяются их особенности.

На основании выделенных особенностей доходов раскрываются основные черты нефтегазовых доходов федерального бюджета Российской Федерации. Кроме того, диссертантом делается вывод о том, что нефтегазовые доходы можно рассматривать в узком смысле и широком смысле. Автор придерживается узкого понимания нефтегазовых доходов.

На основании положений действующего законодательства с учетом выделенных особенностей нефтегазовых доходов предлагается авторское понятие «нефтегазовые доходы федерального бюджета Российской Федерации».

Во втором параграфе *«Место нефтегазовых доходов в системе бюджетных доходов»* с целью определения значимости нефтегазовых доходов для бюджетной системы Российской Федерации проведен анализ различных доктринальных подходов к классификации доходов и в каждой из классификаций определено место нефтегазовых доходов.

Диссертантом формулируется вывод о том, что нефтегазовые доходы в системе бюджетных доходов занимают особое уникальное место. С учетом высокой значимости сырьевых доходов для экономики России предложена научная авторская классификация, в соответствии с которой все доходы бюджетной системы Российской Федерации необходимо дифференцировать по следующему классификационному основанию: в зависимости от источников формирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. По приведенному основанию доходы бюджетной

системы Российской Федерации подразделяются на нефтегазовые доходы и ненефтегазовые доходы. В свою очередь нефтегазовые доходы в зависимости от влияния на доходную часть федерального бюджета Российской Федерации разделяются на подвиды: недополученные нефтегазовые доходы и дополнительные нефтегазовые доходы.

В третьем параграфе *«Приоритетные направления бюджетно-правовой политики в отношении формирования и использования нефтегазовых доходов»* автором обращается внимание на то, что в настоящее время наиболее актуальны вопросы бюджетно-правовой политики в отношении нефтегазовых доходов федерального бюджета Российской Федерации. Подчеркивается важность выработки рациональной бюджетно-правовой политики в отношении нефтегазовых доходов федерального бюджета, с учетом не только краткосрочной, но и долгосрочной перспективы.

Особо выделяется роль Фонда национального благосостояния в выборе направления бюджетно-правовой политики, обозначаются основные функции суверенного фонда государства.

Аргументируется необходимость должного правового закрепления бюджетно-правовой политики. Анализируя законодательство и труды ученых, автор делает вывод о возможности наделения Министерства финансов Российской Федерации полномочиями по разработке Программы основных направлений государственной бюджетно-правовой политики на очередной финансовый год и плановый период, определенное место в которой должна занимать бюджетно-правовая политика в отношении нефтегазовых доходов федерального бюджета Российской Федерации. Предлагается возложить полномочия по утверждению данной Программы на Правительство Российской Федерации.

В четвертом параграфе *«Источники правового регулирования формирования и использования нефтегазовых доходов»* выдвигается тезис о том, что ключевую роль в правовом регулировании нефтегазовых доходов

играют именно источники бюджетного права, но только источниками бюджетного права правовое регулирование нефтегазовых доходов не ограничивается. Весьма значительное количество источников следует отнести к источникам финансового права, налогового права как подотрасли финансового права, а также таможенного права.

Автором подробно анализируется каждая группа источников правового регулирования отношений по формированию и использованию нефтегазовых доходов.

На основе исследованных норм права аргументируется вывод о том, что в структуре финансового права необходимо выделить отдельный институт правового регулирования (правовых основ) нефтегазовых доходов федерального бюджета Российской Федерации, который одновременно объединяет в себе нормы бюджетного права, нормы налогового права и нормы таможенного права, связанные с взиманием, распределением и использованием нефтегазовых доходов федерального бюджета Российской Федерации.

Во второй главе **«Институциональные особенности формирования и использования нефтегазовых доходов»**, состоящей из трех параграфов, автором более подробно раскрываются структура и институциональная специфика формирования и использования нефтегазовых доходов.

В первом параграфе *«Юридические особенности налогов как источников формирования нефтегазовых доходов»* детально проанализированы нефтегазовые доходы, имеющие налоговую природу. Диссертантом подчеркивается, что наиболее значительная часть нефтегазовых доходов федерального бюджета Российской Федерации формируется именно за счет налоговых доходов, к которым относятся: 1) налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (нефть, газ горючий природный из всех видов месторождений углеводородного сырья, газовый конденсат из всех видов месторождений углеводородного сырья); 2) налог на дополнительный доход от добычи

углеводородного сырья; 3) акциз на нефтяное сырье, направленное на переработку. Второй и третий из названных налогов носят экспериментальный характер, были введены законодателем в рамках проведения «налогового маневра» в нефтяной отрасли, поэтому требуют пристального внимания со стороны государства в лице уполномоченных органов.

Подробно проанализировав особенности правового регулирования названных налогов и сложившуюся на сегодняшний день судебную практику, диссертант приходит к выводу о необходимости совершенствования администрирования налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья и акциза на нефтяное сырье, направленное на переработку. Необходимо усиление контроля за своевременностью уплаты и точностью исчисления налоговой базы. Предлагается внедрить обязательный налоговый мониторинг в отношении нефтегазодобывающих организаций – плательщиков указанных налогов. Налоговый мониторинг на современном этапе развития цифровой экономики уже зарекомендовал себя как отличный способ взаимодействия между государством и предпринимателями, обеспечивающий баланс частных и публичных интересов, поэтому автором выдвигается предложение о необходимости распространения такой относительно новой формы налогового контроля на нефтегазодобывающие организации. Также автором аргументируется необходимость корректировки сферы применения налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья, посредством изменения требований к участкам недр на которых может быть получен дополнительный доход от добычи углеводородного сырья. Соответствующие изменения должны вноситься в Налоговый кодекс РФ с учетом мнения потенциальных налогоплательщиков.

Во втором параграфе *«Таможенные пошлины как источники формирования нефтегазовых доходов»* детально проанализированы нефтегазовые доходы, формируемые посредством таможенных платежей.

Автором подробно исследуются теоретико-правовые особенности таможенных пошлин. Подчеркивается, что экспорт нефти выступает ключевым направлением внешнеторговой деятельности Российской Федерации, в связи с чем особый интерес вызывают вывозные (экспортные) таможенные пошлины на нефть сырую, вывозные таможенные пошлины на газ природный, вывозные таможенные пошлины на товары, выработанные из нефти, которые законодатель относит к нефтегазовым доходам федерального бюджета Российской Федерации.

Раскрывается сущность «налогового маневра» в нефтяной отрасли, в рамках которого осуществляется постепенное упразднение названных вывозных таможенных пошлин на углеводороды и повышение налога на добычу полезных ископаемых. Вместе с тем диссертантом подчеркивается, что, несмотря на снижение доли экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты в доходах федерального бюджета, они продолжают играть важную роль.

Делается вывод о том, что постепенная отмена вывозных таможенных пошлин на углеводороды видится рациональным и необходимым решением, которое уже способствует модернизации отечественной экономики. Идя по избранному пути, Российская Федерация сможет побороть зависимость поступлений в федеральный бюджет от мировых цен на углеводороды, а кроме того, поддержит политику Всемирной торговой организации, направленную на упразднение государствами-членами экспортных таможенных пошлин.

В третьем параграфе *«Бюджетно-правовые особенности использования нефтегазовых доходов»* детально анализируется правовое регулирование Фонда национального благосостояния – суверенного фонда, в который поступают дополнительные нефтегазовые доходы.

Делаются акценты на новеллах законодательства в отношении использования дополнительных нефтегазовых доходов Фонда национального благосостояния.

Диссертантом проводится анализ зарубежного опыта правового регулирования суверенных фондов, сформированных за счет сырьевых доходов, формулируются выводы и предложения о возможности использования позитивного опыта правового регулирования Норвегии.

Делается вывод о том, что вопросы, касающиеся Фонда национального благосостояния, требуют более детальной правовой регламентации. Поэтому предлагается принять новый федеральный закон «О Фонде национального благосостояния», который будет закреплять правовой статус данного целевого и в то же время резервного фонда.

В **заключении** комплексно отражаются основные результаты и выводы проведенного исследования, выдвигаются предложения по совершенствованию действующего финансового законодательства, намечаются перспективные направления дальнейших научных изысканий по теме диссертации.

Основные результаты диссертационного исследования отражены в следующих опубликованных автором работах:

Статьи в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК при Минобрнауки России для опубликования основных научных результатов диссертаций:

1. Кавкаева, К. П.¹ Налог на добычу полезных ископаемых как источник нефтегазовых доходов федерального бюджета Российской Федерации [Текст] / К. П. Кавкаева // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2020. – № 6 (137). – С. 226-234 (0,7 а.л.).

2. Кавкаева, К. П. Дополнительные нефтегазовые доходы как источник формирования Фонда национального благосостояния: новеллы и проблемы правового регулирования в период пандемии COVID-2019 [Текст] / К. П. Кавкаева // Финансовое право. – 2021. – № 7. – С. 45-48 (0,4 а.л.).

3. Кавкаева, К. П. К вопросу о месте нефтегазовых доходов в системе бюджета РФ [Текст] / К. П. Кавкаева // Вестник Саратовской

¹ Фамилия Кавкаева изменена на фамилию Воронина в связи с вступлением в брак.

государственной юридической академии. – 2021. – № 3 (140). – С. 256-261 (0,5 а.л.).

4. *Кавкаева, К. П.* Бюджетно-правовая политика как основной вектор совершенствования правового регулирования нефтегазовых доходов федерального бюджета Российской Федерации [Текст] / Е. В. Покачалова, **К. П. Кавкаева** // Правовая политика и правовая жизнь. – 2021. – № 3 (84). – С. 62-75 (1.0 а.л.).

Статьи в сборниках материалов конференций

5. *Кавкаева, К. П.* Фонд национального благосостояния: проблемы целевого и рационального использования средств [Текст] / К. П. Кавкаева // Доктрина финансового права: современное развитие и реализация : сб. науч. тр. по матер. II междунар. науч.-практ. конф., посвящ. актуальным вопросам финансового права (30 ноября 2018 г.) / отв. ред. А. С. Алимбекова. – Саратов : Амирит, 2019. – С. 130-133 (0,2 а.л.).

6. *Кавкаева, К. П.* Проблемы функционирования фондов, сформированных за счет нефтегазовых доходов [Текст] / К. П. Кавкаева // Актуальные проблемы науки и практики: Гатчинские чтения–2019 : сб. науч. тр. по матер. VI междунар. науч.-практ. конф. (17-18 мая 2019 г.) / отв. ред. С. В. Тарасов. – Гатчина : Изд-во ГИЭФПТ, 2019. – Т. 1. – С. 239-241 (0,2 а.л.).

7. *Кавкаева, К. П.* Некоторые вопросы соотношения бюджетного и налогового законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь [Текст] / К. П. Кавкаева // Современное финансовое законодательство Республики Беларусь: оптимизация соотношения публичных и частных интересов : матер. междунар. кругл. ст. (28 ноября 2019 г.) ; БГУ, юрид. фак-т, кафедра финансового права и правового регулирования хозяйственной деятельности / под ред. В. С. Каменкова, А. А. Пилипенко. – Минск : БГУ, 2020. – С. 49-51 (0,2 а.л.).

8. *Кавкаева, К. П.* К вопросу о правовом регулировании использования нефтегазовых доходов федерального бюджета Российской Федерации

[Текст] / К. П. Кавкаева // Модернизация правового регулирования бюджетных отношений в условиях цифровизации экономики : сб. науч. тр. по матер. междунар. науч.-практ. конф. в рамках V Саратовских финансово-правовых чтений научной школы имени Н.И. Химичевой (23 июня 2020 г.): в 2 ч. / под общ. ред. Е. В. Покачаловой, С. В. Рыбаковой. – Саратов : Изд-во Сарат. гос. юрид. академии, 2020. – С. 87-91 (0,3 а.л.).