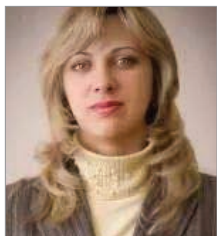


**Мария Александровна  
ПЕРЕПЕЛИЦА,**

профессор кафедры  
конституционного  
и административного  
права Кубанского  
государственного  
университета,  
доктор юридических наук,  
профессор  
[perepelitsa.doc@gmail.com](mailto:perepelitsa.doc@gmail.com)  
350040, Россия,  
г. Краснодар,  
ул. Ставропольская, д. 149



**Виктория Викторовна  
МИРОНЧУКОВСКАЯ,**

доцент кафедры  
юриспруденции  
Елецкого государственного  
университета имени  
И. А. Бунина (ЕГУ),  
кандидат философских наук  
[bosfor4878@mail.ru](mailto:bosfor4878@mail.ru)  
399770, Россия, г. Елец,  
ул. Коммунаров, д. 28

## Вопросы правового регулирования неналоговых доходов бюджета: содержание и формы закрепления

**Аннотация.** Одним из основных принципов финансовой деятельности государства является плановость. Это теоретическое положение в полном смысле соответствует принципу бюджетной системы Российской Федерации, закреплённому в ст. 28 БК РФ, о полноте отражения доходов и расходов в структуре бюджетов. Полнота отражения доходов и расходов основывается на их исчерпывающей систематизации и чёткости. Однако существующая по сей день правовая неопределённость понятия «неналоговые доходы бюджета» и их видов снижает степень доверия плательщиков к действующей налоговой-бюджетной системе и не позволяет осуществить эффективный контроль за их уплатой со стороны государства. В статье анализируются актуальные вопросы объяснения сути неналоговых доходов бюджета и их правового закрепления. По результатам работы был сделан вывод, что наиболее логичным при определении содержания неналоговых доходов бюджета будет применение к ним расширительного толкования понятия «сбор». Такой подход, во-первых, не позволит выйти за рамки конституционного принципа о существовании на территории Российской Федерации всего двух видов платежей — налогов и сборов и, во-вторых, придаст прозрачность и определённость всей системе фискальных платежей, что, в свою очередь, закономерно повысит уровень доверия со стороны плательщиков.

**Ключевые слова:** неналоговые доходы, неналоговые платежи, фискальный сбор, компенсационный сбор, публичный платеж, фиск, налог, взнос, регалии

DOI: 10.17803/2311-5998.2025.130.6.092-099

**Maria A. PEREPELITSA,**

*Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law  
of the Kuban State University, Dr. Sci. (Law), Professor  
perepelitsa.doc@gmail.com*

*149, ul. Stavropolskaya, Krasnodar, Russia, 350040*

**Viktoria V. MIRONCHUKOVSKAYA,**

*Associate Professor of the Department of Law  
of the Yelets State University named after I. A. Bunin, Cand. Sci. (Philosophy)  
bosfor4878@mail.ru*

*28, ul. Kommunarov, Yelets, Russia, 399770*

### **Issues of Legal Regulation of Non-tax Budget Revenues: Content and Forms of Consolidation**

**Abstract.** *One of the basic principles of the financial activity of the state is planning. This theoretical position fully corresponds to the principle of the budget system of the Russian Federation (hereinafter, the Russian Federation), as set out in Article 28 of the Budget Code on the completeness of income and expenditure reflection in the budget structure. The completeness of income and expenses is based on their exhaustive systematization and clarity. However, the legal uncertainty of the concept of “non-tax budget revenues” and their types, which exists to this day, reduces the degree of trust of taxpayers in the current fiscal system and does not allow effective control over their payment by the state. The article analyzes topical issues of explaining the essence of non-tax budget revenues and their legal consolidation. Based on the results of the work, it was concluded that the most logical way to determine the content of non-tax budget revenues would be to apply an extended interpretation of the concept of “collection” to them. Such an approach, firstly, will not allow going beyond the constitutional principle that there are only two types of payments on the territory of the Russian Federation — taxes and fees, and, secondly, it will give transparency and certainty to the entire system of fiscal payments, which, in turn, will naturally increase the level of trust on the part of taxpayers.*

**Keywords:** *non-tax income, non-tax payments, fiscal fee, compensation fee, public payment, fiscal, tax, contribution, regalia*

Одним из основных принципов финансовой деятельности государства является плановость: «Государство не может развиваться, не рассчитав свои доходы и расходы на следующий год. Оно обязано проследить и за поступлением доходов, и за совершением расходов»<sup>1</sup>. Статья 41 Бюджетного кодекса РФ относит к видам доходов бюджетов налоговые, неналоговые и

<sup>1</sup> Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2022. С. 34.



безвозмездные поступления<sup>2</sup>. Перечень налоговых доходов является исчерпывающим, закрытым и закреплён в Налоговом кодексе РФ в ст. 13, 14, 15<sup>3</sup>. Порядок установления, взимания и уплаты налоговых платежей также детально урегулирован НК РФ. Это позволило адаптироваться к действующей налоговой системе всем участникам налоговых правоотношений (плательщикам, контролирующим органам, налоговым агентам, банкам и др.).

Частые изменения, вносимые в национальное налоговое законодательство, не оказывают существенного влияния на устойчивость системы налогообложения в целом. В отношении же регулирования неналоговых доходов ситуация сложилась по-иному.

Во-первых, исходя из логики толкования ст. 39 БК РФ, можно сделать вывод, что неналоговые доходы бюджетов формируются в соответствии с бюджетным законодательством РФ и *законодательством об иных обязательных платежах* (налоговые доходы охватываются исключительно налоговым законодательством (ч. 2 ст. 41 БК РФ)). Данная формулировка в части «законодательства об иных обязательных платежах» уже может подлежать широкому и разностороннему толкованию, что вносит трудности в сферу практического правоприменения указанных норм.

Во-вторых, Федеральным законом от 22.10.2014 № 311-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» статья 41 БК РФ была дополнена пунктом 6, который фактически установил, что перечень видов неналоговых доходов бюджета является *открытым*. На публично-правовое образование была возложена обязанность при принятии нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов, договоров, в соответствии с которыми уплачиваются платежи, являющиеся источниками неналоговых доходов бюджета, предусматривать *положения о порядке их исчисления, размерах, сроках и об условиях их уплаты*.

Суть данной нормы сводится к тому, что всем субъектам законодательной инициативы на различных уровнях управления было разрешено устанавливать новые виды неналоговых платежей, поэтому вполне естественно, что такие бюджетные полномочия значительно увеличили возможности для расширения их перечня. По прошествии определенного времени это действительно привело к увеличению неналоговых платежей, их многообразию, разнородности, и соответственно, усложнило возможности их учета и систематизации<sup>4</sup>.

Как верно отмечается в науке, «такой подход законодателя привел к легализации неограниченного произвола государственных органов в сфере установления

<sup>2</sup> Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ (в ред. от 13.07.2024) // СЗ РФ. 2024. № 18. Ст. 3052.

<sup>3</sup> Налоговый кодекс РФ от 05.08.2000 № 117-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

<sup>4</sup> Правительство РФ по состоянию на 2020 г. сформировало внутренний закрытый ведомственный реестр из 131 неналогового платежа. А Счетная палата РФ в ходе инвентаризации выявила 167 таких платежей (телеграмм-канал «Майский указ» от 25.06.2020). Как видим, даже на вышестоящем государственном уровне, где есть доступ ко всем данным по вопросу действия неналоговых платежей на территории Российской Федерации, представляется сложным провести их точный единый учет.

фискальных обременений, количество которых увеличивается с каждым годом»<sup>5</sup>. Поэтому проблема понимания сути неналоговых доходов, их систематизации, всеобъемлющего правового закрепления является важной как для науки, так и для практики в российском законодательстве. А. Н. Козырин в связи с этим справедливо писал, что «в России нет ни одного нормативного правового акта, в котором были бы в систематизированном виде закреплены обязательные публично-правовые платежи неналогового характера. Этот факт выглядит по меньшей мере странным. Провести на законодательном уровне инвентаризацию неналоговых платежей, безусловно, необходимо»<sup>6</sup>.

Прежде всего следует исходить из того, что неналоговые доходы — это совокупность платежей, взимаемых с организаций и физических лиц в пользу публично-правовых образований или уполномоченных ими организаций, уплата которых не регулируется налоговым законодательством. Важным в данном определении является критерий, позволяющий отличать неналоговые платежи от налоговых — это источник отраслевого регулирования. То есть неналоговые доходы не регламентируются налоговым законодательством, а распределены по иным отраслевым нормативным актам различного уровня и предметов ведения. При этом даже в рамках одной отрасли права такие платежи дифференцируются на виды, например, гражданско-правовые делятся на арендные, залоговые, предпринимательские; уголовно-правовые платежи — на штрафы и конфискации; финансово-бюджетные — на пени и штрафы и т.д. Все это усложняет процесс их систематизации и правового регулирования.

Анализ обозначенного вопроса позволяет выделить три основные проблемы правового регулирования неналоговых доходов.

**1. Рассеянность по нормативным межотраслевым актам.** Огромное количество платежей, не закрепленных в каком-либо едином нормативном акте, образует отдельную от налоговой системы иную фискальную систему, которая повышает уровень финансового давления на плательщиков. Уплата многочисленных платежей на основании разнородных норм законодательства, по сути, прикрывает рост фискального бремени на плательщиков при уже закрепленном в НК РФ числе налогов и сборов. В этом смысле не будет ошибкой охарактеризовать систему неналоговых платежей как скрытую и даже запутанную.

**2. Бесконтрольное установление и введение неналоговых платежей на всех уровнях власти.** По мнению некоторых ученых, «ситуация с неналоговыми платежами уже выходит из-под контроля. Ежегодно вводятся все новые и новые платы, взносы, отчисления в фонды и др. Дальнейшее затягивание процесса установления общих правил и ограничений по неналоговым платежам может оказать существенное воздействие на экономику страны: отток инвестиций, уход предпринимателей и т.д.»<sup>7</sup>. Такая неопределенность в сфере правового регулирования данного вопроса на различных уровнях бюджетно-налоговой системы

<sup>5</sup> Васянина Е. Л. Теоретические основы правового регулирования публичных доходов в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. С. 23.

<sup>6</sup> Неналоговые платежи в Российской Федерации: грядет систематизация? // Закон. 2018. № 3. С. 23.

<sup>7</sup> Неналоговые платежи в Российской Федерации: грядет систематизация? С. 15.



«снижает степень доверия плательщиков к ней и не позволяет проконтролировать, в каких — публичных или частных — целях аккумулируются весьма значительные объемы финансовых ресурсов, в должной ли мере соблюдаются интересы государства и общества»<sup>8</sup>. Как следствие, отсутствие четкого разделения неналоговых доходов по цели их взимания, условиям или основаниям установления может привести к значительным потерям бюджетов и незаконному обогащению частных лиц.

3. *Запутанность и неясность юридического понятийного аппарата в сфере уплаты неналоговых платежей.* Значительно этому способствовала судебная практика. В результате работы судебной системы по данному направлению в оборот были введены такие термины, как «неналоговый сбор», «фискальный сбор», «компенсационный сбор», «публичный платеж», «парафискальный платеж». Параллельно и в теории финансового права исследовались такие понятия, как «налог», «плата», «сбор», «взнос», «пошлина», «платеж», «парафискалитет», «квазиналог», «принудительные доходы», «некодифицированные публичные доходы»<sup>9</sup>. Безусловно, такое многообразие терминов не способствует созданию понятной и четкой системы неналоговых доходов. При этом необходимо всегда помнить, что, когда речь идет о принудительном отчуждении части собственности плательщика (не важно, в какой термин оно облекается, — налог, сбор, пошлина, взнос), главное — убедить плательщика, что все эти платежи по своей сути разные, не придуманы искусственно с целью повышения доходной части бюджетов, а их уплата осуществляется именно потому, что один вид платежа не может быть заменен другим. Маскировка же платежей-клонов различными наукообразными определениями в любом случае не сможет на долгий срок усыпить бдительность плательщиков, крайне чувствительных к росту фискального давления. А введение в действие неналоговых платежей без должного экономического обоснования их уплаты несет в себе риски снижения управляемости всей системой обязательных платежей и со стороны государства.

Для поиска ответа на поставленный вопрос будет правильным проанализировать уже предложенные в науке финансового права выводы.

Так, следует поддержать научную позицию по вопросу объяснения содержания неналоговых платежей, оригинальность которой заключается в том, что она позволяет не выходить за рамки закрепленного конституционного принципа в публичных финансах. Согласно ст. 57 НК РФ каждый обязан платить законно установленные *налоги и сборы*. В этой норме четко указаны два вида платежа, возможных к уплате на территории РФ — налоги и сборы. Ни о каких обязательных прочих неналоговых платежах в Конституции РФ речи не идет<sup>10</sup>. Суть

<sup>8</sup> Колкарева И. Н., Колкарева Э. Н. Парафискальные платежи в России: состояние и направления реформирования // Сфера услуг: инновации и качество. 2017. № 28. С. 47.

<sup>9</sup> Бюджетное право : учебник / под ред. Г. Ф. Ручкиной. М. : Прометей, 2020.

<sup>10</sup> Справедливости ради следует сказать, что Конституционный Суд РФ впоследствии экстраполировал действие ст. 57 Конституции РФ на все правоотношения, предметом которых выступали *фискальные сборы*. В постановлении от 28.02.2006 № 2-П Суд разъяснил следующее: «Вместе с тем иные обязательные в силу закона публичные платежи в бюджет, не являющиеся налогами, а также не подпадающие под данное Налоговым

рассматриваемой позиции заключается в том, что понятие сбора «может быть всеохватывающим в достаточной степени, т.е. настолько, чтобы объединить все многообразие обязательных платежей, в основу которых положен не только факт наличия у плательщика облагаемого объекта (как это предусмотрено для налогов), но и факт предоставления плательщику специального права, оказание ему публично значимых услуг (не гражданско-правового характера), включения его в специальную систему отраслевого регулирования (например, систему страхования вкладов населения) и т.п.»<sup>11</sup>.

Такой вывод представляется логичным, ведь ученый правильно обращает внимание на то, что в данной сложившейся ситуации целесообразнее будет уточнить понятие «сбор» (п. 2. ст. 6 НК РФ), возможно, расширить его содержание, чем искусственно выискивать и множить новые платежи, как бы они ни назывались: неналоговые, публичные, фискальные, компенсационные. В поддержку данной позиции можно привести пример из НК РФ, где в систему налогов и сборов (ст. 13—15) уже включены такие виды разнородных, по сути, сборов, как государственная пошлина, сбор за пользование объектами животного мира и водных биологических ресурсов, торговый сбор. Однако это не помешало законодателю объединить и включить в понятие «налоговые доходы бюджета». Что мешает и в нашем случае понимать под неналоговыми доходами все сборы, не подпадающие под регулирование НК РФ? При этом хочется обратить внимание, что понятие «сбор», которое закреплено в ст. 8 НК РФ, не охватывает по своему правовому смыслу все те виды неналоговых платежей, которые взимаются на территории Российской Федерации. Следовательно, понятие «сбор» в толковании ч. 2 ст. 8 НК РФ может применяться исключительно с целью и в рамках действия НК РФ. Нас же интересует определение сбора в более широком смысле этого слова, с точки зрения включения в его содержание всех видов платежей, не являющихся налоговыми доходами бюджетов.

Иной вывод при исследовании обозначенной проблемы делает А. В. Брызгалин, который считает, что оптимальным вариантом будет включение в НК РФ наряду с общей (первой) и особенной (второй) частями, часть третью специальную «Неналоговые платежи и сборы». Аргументирует свою точку зрения ученый тем, что такой вариант, «во-первых, сохранит целостность и универсальность правового регулирования отношений по бюджетным доходам, а во-вторых, распространит на эту сферу все прогрессивные положения части первой НК РФ

кодексом Российской Федерации определение сборов и не указанные в нем в качестве таковых, но по своей сути представляющие собой именно фискальные сборы, не должны выводиться из сферы действия статьи 57 Конституции Российской Федерации и развивающих ее доктринальных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации об условиях надлежащего установления налогов и сборов, конкретизированных законодателем применительно к сборам, в частности в пункте 3 статьи 17 Налогового кодекса Российской Федерации, которая приобретает тем самым универсальный характер». С одной стороны, позиция Конституционного Суда РФ в этой ситуации понятна и последовательна, а с другой — появление нового очередного термина «фискальный сбор» еще более запутывает и усложняет вопрос систематизации неналоговых платежей.

<sup>11</sup> Неналоговые платежи в Российской Федерации: грядет систематизация? С. 25.



(презумпция невиновности плательщика, единые принципы установления и взимания, единые подходы к контролю и ответственности и др.)»<sup>12</sup>.

Сама идея о закреплении неналоговых платежей в НК РФ заслуживает поддержки, но разделение неналоговых доходов на два вида — сборы и платежи снова приведет нас к первоначально обозначенной проблематике: чем будут отличаться неналоговые сборы от неналоговых платежей? Ведь именно такая постановка вопроса и следование в данном направлении могут привести к появлению новых искусственных платежей и продолжить необоснованно увеличивать их количество. Поэтому будет правильно понимать понятия сбора и платежа как синонимы.

Особый интерес в науке представляет позиция Е. Л. Васяниной, заключающаяся в предложении ввести в финансовое право категорию «фиск», позволяющую «создать единую правовую базу для законодательного закрепления обязательных платежей и обеспечить внутреннее единство правоприменительной практики»<sup>13</sup>. В понятие «фиск» она предлагает включить налоги, сборы, другие обязательные платежи, трансформирующиеся в публичные (государственные) доходы при их совершении. При решении вопроса о правовом закреплении фискальных платежей предлагается три варианта: «а) создание единого кодекса государственных доходов, что позволит унифицировать правила установления и администрирования фискальных доходов государства; б) расширения сферы применения положений НК РФ об установлении фисков посредством инкорпорации существующих вне пределов налогово-правового регулирования фискальных взиманий в НК РФ; в) принятие закона, регламентирующего порядок установления и взимания фискальных доходов бюджета, не охватываемых НК РФ»<sup>14</sup>. При всей новизне и неординарности данного подхода все же неразрешенным опять остается вопрос, что такое «другие обязательные платежи» и чем они отличаются от сборов.

Ученый и философ К. Р. Поппер, справедливо обращал внимание на то, что «исследование проблемных ситуаций должно неизбежно вести к их историческому исследованию»<sup>15</sup>. И уже в прошлых столетиях ученые-финансисты точно так же пытались исследовать феномен такого рода платежей и не нашли точный ответ. Правда тогда «неналоговые платежи бюджета» назывались термином «регалии».

Например, в работе И. М. Кулишера «Очерки финансовой науки» отмечается, что, помимо налогов, к источникам государственных доходов добавляются «регалии, представлявшие доходные прерогативы казны. Их было очень много, они возникали по самым различным поводам. В XVI—XVII столетиях их пытались посчитать, но цифры были разные — от 125 до 208 и даже до 400 видов. Трудно дать определение того, что такое регалии. Они действительно являлись своего рода сборной категорией, в которую сваливали все, что не подходило ни под домены, ни под налоги; производили впечатление бессистемности и хаотичности»<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> Неналоговые платежи в Российской Федерации: грядет систематизация? С. 18.

<sup>13</sup> Васянина Е. Л. Указ. соч. С. 33.

<sup>14</sup> Васянина Е. Л. Указ. соч. С. 35.

<sup>15</sup> Поппер К. Р. Объективное знание. Эволюционный подход / пер. с англ. Д. Г. Лахути ; отв. ред. В. Н. Садовский. М. : Эдиториал УРСС, 2002. С. 174.

<sup>16</sup> Кулишер И. М. Очерки финансовой науки. Пг. : Наука и школа, 1919. С. 42—49.

Обобщая данный вопрос, отметим, что регалии представляли собой сборы за пользование лесными, горными, соляными, рыбными ресурсами; за пользование ветряными мельницами; платы за право проезда по территории государства, его рекам, по прилегающим к нему частям моря (взимались речные, портовые, дорожные, мостовые сборы); платы с привозимых, вывозимых и провозимых товаров; платы за право занятия определенными промыслами (современные патенты); карательные платы и др. Если все это перевести на современный правовой язык, то станет понятно, что все эти регалии в той или иной степени дошли и до наших времен, а именно речь идет о патентных, лицензионных сборах, о природоресурсных платежах, о таможенных и внешнеэкономических платежах, о плате за пользование публичным имуществом, о разнообразных штрафах и др. Этот исторический факт только подтверждает древнее происхождение проблемы неналоговых доходов государства (регалий) и сложности ее разрешения в современном правовом порядке.

Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что при определении понятия «неналоговые доходы бюджета» наиболее логичным будет пойти по пути расширительного толкования понятия «сбор», так как, во-первых, это позволит не выйти за рамки конституционного принципа о существовании на территории Российской Федерации двух видов платежей — налогов и сборов, во-вторых, придаст прозрачность всей системе обязательных платежей и, что не менее важно, повысит уровень доверия со стороны плательщиков.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бюджетное право : учебник / под ред. Г. Ф. Ручкиной. — М. : Прометей, 2020. — 528 с.
2. Васянина Е. Л. Теоретические основы правового регулирования публичных доходов в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2016.
3. Колкарева И. Н., Колкарева Э. Н. Парафискальные платежи в России: состояние и направления реформирования // Сфера услуг: инновации и качество. — 2017. — № 28. — С. 46—52.
4. Кулишер И. М. Очерки финансовой науки. — Пг. : Наука и школа, 1919.
5. Неналоговые платежи в Российской Федерации: грядет систематизация? // Закон. — 2018. — № 3. — С. 14—26.
6. Поппер К. Р. Объективное знание. Эволюционный подход / пер. с англ. Д. Г. Лахути ; отв. ред. В. Н. Садовский. — М. : Эдиториал УРСС, 2002.
7. Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2022. — 624 с.

