

Дата поступления рукописи в редакцию: 09.06.2026 г.
Дата принятия рукописи в печать: 29.06.2026 г.

DOI: 10.24412/2076-1503-2026-6-149-154

БАДАНОВА Елена Вениаминовна,
кандидат юридических наук, доцент кафедры публичного права
Института технологий предпринимательства и права
Санкт-Петербургского государственного университета
аэрокосмического приборостроения;
доцент кафедры гражданского права и процесса
Юридического института Санкт-Петербургского
университета технологий управления и экономики,
e-mail: egryzunova@mail.ru

БАДАНОВ Сергей Николаевич,
кандидат экономических наук, доцент кафедры отраслей права
Санкт-Петербургского Гуманитарного университета профсоюзов,
e-mail: badanovsn@yandex.ru

РЕГУЛИРОВАНИЕ НЕНАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ (КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ)

Аннотация. В публикации раскрыты некоторые актуальные проблемы в правовом обеспечении института неналоговых доходов. Представлена авторская позиция относительно существенных признаков неналоговых доходов. Дан критический анализ Федерального закона №33 от 20.03.2025 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» в контексте эффективности поступления неналоговых доходов. Раскрыты приоритетные направления развития новых сфер неналоговых доходов. Представлены основные подходы в повышении эффективности неналоговых доходов как на государственном, так и на муниципальном уровнях.

Ключевые слова: бюджетная политика, неналоговые платежи, выморочное имущество, социальное государство, органы публичной власти, органы местного самоуправления, контроль, конституционный строй, демпинг, оферта, санкционная политика, тарифные ставки.

BADANOVA Elena Veniaminovna,
Candidate of Law, Associate Professor, Department of Public Law,
Institute of Technologies, Entrepreneurship and Law,
St. Petersburg State University of Aerospace Instrumentation;
Associate Professor, Department of Civil Law and Procedure,
Law Institute, St. Petersburg University of Management
Technologies and Economics

BADANOV Sergey Nikolaevich,
Candidate of Economic Sciences,
Associate Professor of the Department of Industrial Law
Saint-Petersburg University of the Humanities and Social Sciences

REGULATION OF NON-TAX REVENUES OF PUBLIC AUTHORITIES (CONSTITUTIONAL AND LEGAL ANALYSIS)

Annotation. The publication reveals some current problems in the legal provision of the institution of non-tax revenues. The author's position on the significant features of non-tax revenues is presented. A critical analysis of Federal Law No. 33 dated March 20, 2025 "On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Unified System of Public Power" is provided in

the context of the effectiveness of non-tax revenues. The priority areas for developing new areas of non-tax revenues are revealed. The main approaches to improving the efficiency of non-tax revenues at both the state and municipal levels are presented.

Key words: *budget policy, non-tax payments; inheritance; public paid services; social state; public authorities; local self-government bodies; state authorities; state control, constitutional order, dumping, offer, sanctions policy, tariff rates.*

Реализация Российской Федерацией функций социального государства является одной из базовых основ конституционного строя. Конституция требует стабильной реализации социальных обязательств органами публичной власти на всех уровнях перед населением [1, с. 109].

В условиях, когда бюджет Российской Федерации вот уже пятый год подряд [12] ориентирован преимущественно на оборонные статьи расходов, пополнение казны различными уровнями публичной власти неналоговыми поступлениями должно компенсировать нехватку средств, формируемых из налоговых платежей и обеспечить должное исполнение социальных обязательств перед гражданами.

Эффективное использование источников собственных доходов в условиях, когда санкционная политика в отношении России сохраняет долгосрочный характер призвана выступить гарантией национальной безопасности [4, с. 87].

Предмет настоящей публикации - разнообразные платежи, не являющиеся налоговыми [5, с. 23], проблемы их правового регулирования и расширения практики применения. Особенную актуальность данная тема приобретает применительно к муниципальному уровню власти, с учетом принятия Федерального закона №33 от 20.03.2025 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее по тексту ФЗ-33). Многие конституционалисты отмечали в своих публикациях, что усиление государственного контроля над органами местного самоуправления приведет, в том числе и, к ограничению финансовой самостоятельности [1, с. 121].

Многолетнее исследование под эгидой Министерства финансов Российской Федерации по систематизации неналоговых платежей и иных неналоговых доходов так и не привело к выработке законодательной инициативы. Такой правовой вакуум привел, за последние несколько лет, к формированию крайне противоречивой правоприменительной практике.

Основным правовым регулятором исследуемого института выступает Бюджетный кодекс Российской Федерации, при этом законодатель не дает четкого определения неналоговых доходов, ограничиваясь примерным перечислением видов: доходы от использования или продажи имуще-

ства; доходы от платных услуг, включая платные парковки; плата за пользование природными ресурсами, включая туристические и экологические сборы; плата по соглашениям об установлении сервитута; средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административно-правовой, уголовно-правовой ответственности; средства самообложения и инициативные платежи [11].

Такой подход законодателя в регулировании публично-правовых отношений, можно назвать типичным. Некоторые авторы, ссылаясь на отсутствие универсальных признаков неналоговых платежей, утверждают, что давать нормативное определение такой разнородной группе нецелесообразно. Рамочный подход позволяет применять правовую норму к большему кругу общественных отношений, ряд цивилистов считают это оправданным в силу высокой динамики рыночных (имущественных) отношений. Чрезмерное регулирование коммерческой сферы, по их мнению, способно скорее нанести вред частным интересам, чем обеспечить государственное содействие.

С такой позицией не согласен ряд конституционалистов, выступая источником финансового обеспечения государственной деятельности и финансирования органов публичной власти, платежи обладают как правило обязательным характером, через механизм взимания неналоговых платежей [8, с. 77], следовательно, как и любая форма властных отношений, требует нормативного определения. Иначе создается угроза размытого толкования, которая, в свою очередь, влечет риски превышения властных полномочий органами публичной власти.

В отсутствие нормативного определения неналоговых доходов, постараемся определить их природу через антитезис, выявив ряд принципиальных отличий от налоговых доходов:

- неналоговые доходы как правило носят договорной двухсторонний характер;
- юридическим фактом выступает не предписание закона, а решение (оферта) органа публичной власти;
- могут иметь как обязательную, так и не обязательную;
- не имеют процессуального регулирования (сроки оплаты, способ оплаты, формы контроля не определены);
- отсутствуют жесткие тарифные ставки [2, с. 41].

Согласно исследованию Шаранова А.В.: «Наибольшую долю в структуре неналоговых доходов составляют поступления, полученные от использования государственного имущества, а также дивиденды от акций, находящихся в собственности государства» [10, с. 150].

Введение экономических санкций в отношении Российской Федерации в целом и отдельных ее граждан сделало невозможным инвестирование доходов в иностранные рынки. Что создало условия для вынужденного инвестирования в различные сегменты отечественной экономики, этот факт привел к росту неналоговых доходов в форме инвестиций в бюджет 2023-2025 годов. Схожую ситуацию фиксировала Колесникова О.В. в 2014 году, когда на фоне первой волны международных санкций, произошло снижение курса рубля к иностранным валютам. Тогда рост инвестиций был обусловлен как российскими, так и иностранными инвесторами [6, с. 102].

Выявленная позитивная тенденция, относится в первую очередь к имуществу, находящемуся в федеральной собственности. Следует признать, что значительный потенциал от использования муниципальной собственности остается нереализованным. Эффективное управление муниципальными активами, в контексте ФЗ-33 вызывает серьезные опасения, поскольку возможности для муниципальных образований свободно регулировать арендные ставки и формировать благоприятные условия для развития малого бизнеса существенно ограничены региональным контролем.

Указанные выше меры требуют большей финансовой самостоятельности прежде всего органов местного самоуправления, способность создавать привлекательные условия для частного капитала на местном уровне – должна стать одним из основных критериев оценки эффективности органов местного самоуправления.

Фактически ФЗ-33 только усугубил устоявшиеся причины финансовой зависимости муниципальных властей от регионального и федерального бюджетов.

Раздельное управление землей и имуществом, существовало и ранее, однако ФЗ-33 дал возможность региональным властям изменять целевое назначение земельных участков, вводить единые планы землепользования и застройки фактически без согласования с местной властью.

Низкий уровень налоговых поступлений. Если до 2003 года количество налогов, зачисляемых в местные бюджеты, насчитывало 22 единицы, то с введением в 2003-м году Налогового кодекса РФ количество было сокращено – до трех [3, с. 18].

Усреднение муниципальных бюджетов – фактически все муниципальные образования находятся в дотационной зависимости от региональной власти, однако уровень этой зависимости в пределах одного субъекта может существенно различаться. Так расчетная сумма дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности в пределах Ленинградской области в 2025 года для разных муниципальных округов различалась в 15 раз, Сосновоборский городской округ – 164 627 000 рублей, Гатчинский муниципальный округ – 2 331 889 000 рублей [13]. Такой подход исключает конкурентную, рыночную мотивацию муниципальных округов в финансовой независимости.

Как следствие, полная незаинтересованность местного самоуправления в поиске источников неналоговых поступлений в бюджет [7, с. 11].

В качестве наглядного примера может служить муниципальный регламент управления выморочным имуществом.

По данным Росимущества, до 40% выморочного имущества не получает обращения в собственность государства. Главная причина – отсутствие четкого правового регулирования, прежде всего это касается сроков перехода имущества в государственный оборот и организации последующих торгов по данному имуществу, а также полномочий органов муниципальной власти по выявлению и контролю за таким имуществом.

Следует отметить, что Федеральный закон от 20.03.2025 N 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», равно как и его предыдущий аналог, Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не содержат прямых обязательств по разработке регламента учета и сбережения выморочного имущества.

Более того ФЗ-33 отнес полномочия по выявлению правообладателей ранее учтенных объектов недвижимости к полномочиям органов местного самоуправления, которые могут быть перераспределены законом субъекта Российской Федерации для осуществления органами государственной власти субъекта (п. 13 ч.2 ст. 32 ФЗ-33).

Таким образом и без того не высокий уровень муниципальной инициативы, получил дополнительный региональный барьер. В настоящее время ни один федеральный закон, не устанавливает прямой обязанности (полномочия) муниципального органа по разработке и утверждению регламента выявления, учета и оформления выморочного имущества в муниципальную собственность.

Ряд муниципальных образований предпринимали попытки разработать подобный регламент

[14;15;16]. Все проанализированные автором примеры ссылаются на то, что регламент разработан в соответствии с ФЗ-33, а также гражданским, жилищным кодексами, при этом прокурорским надзором за законностью отмечалось, что на отсутствие таких уполномочивающих норм.

Судебная власть, в отличие от прокуратуры, на против периодически обязывает муниципальные образования разрабатывать соответствующий регламент [17].

Дополнительный страх для муниципальных образований вызывают риски обременений от вымороченного имущества.

Для устранения данных противоречий, требуется законодательная инициатива, предусматривающая соответствующие полномочия для муниципальных образований.

Отсутствие эффективного контроля за хозяйственным имуществом. Учет выморочного имущества, оставшегося без правопреемника, не носит систематизированный характер, органы местного самоуправления фактически ответственные за сохранность такой недвижимости не имеют возможности своевременно получать такую информацию. Порядок учета выморочного имущества никак не регламентирован на законодательном уровне [9, с. 227]. Для крупных экономических центров и туристических мест краткосрочная (посуточная) аренда могла бы выступать существенным фактором пополнения муниципального бюджета. Однако, отсутствие централизованной системы приводит к утрате значительной части неналоговых поступлений в бюджет.

С учетом проводимой после конституционной реформы политики в отношении формирования единой системы публичной власти, не следует ожидать в среднесрочной перспективе пересмотра ФЗ-33. Однако региональные власти имеют все необходимые полномочия в стимулировании конкурентной среды между муниципальными округами.

Также, на федеральном уровне необходимо нормативно закрепить институт неналоговых поступлений. Представляется обоснованным предложение Шаранова А.В. о включении в Бюджетный кодекс соответствующей дефиниции: «Неналоговые доходы представляют собой вид доходов бюджетов Российской Федерации, их источниками являются разнообразные платежи, которые не включены в установленную законодательством Российской Федерации систему налогов и сборов» [10, с. 154]. Данное толкование, позволит разграничить институт неналоговых поступлений от налогов не только на уровне материального права, но и в процессуальном плане, исключив Федеральную налоговую службу Российской Федерации из надзорных ведомств осуществляющих контроль.

Данная новелла позволит пересмотреть методику расчета платных услуг в сторону рыночных механизмов. Существующая в настоящее время система тарифов исходит из экономически обоснованных затрат на предоставление соответствующей услуги, редко подлежит пересмотру.

Некоторым исключением из данного правила можно назвать введение в ряде субъектов Российской Федерации правил динамического ценообразования за платные парковки автотранспорта [16].

Практика показывает, что перерасчет таких услуг происходит на нерегулярной основе, не учитывает темпов инфляции и роста расходов органа власти, предоставляющего такую услугу. В ряде случаев цены на предоставление государственных возмездных услуг в несколько раз ниже аналогичных рыночных.

Такой демпинг услуг не позволяет в должной мере развивать альтернативные коммерческие предложения.

Требуется внедрение рыночных механизмов при ценообразовании сферы возмездных государственных услуг.

Способность муниципальных органов власти изыскивать дополнительные средства из неналоговых поступлений, должна быть положена в основу мониторинга эффективности муниципалитетов.

Список литературы:

- [1] Астафичев П.А., Грищенко Т.А., Тарасов А.В. Комментарий к новеллам Конституции Российской Федерации: монография Санкт-Петербургский университет МВД России. — Санкт-Петербург: СПбУ МВД России, 2023. — 154 с.
- [2] Анохин М.В. К вопросу о повышении неналоговых доходов бюджетов // Российская экономика: взгляд в будущее: материалы IV Международной научно-практической конференции: в 3 частях, Тамбов, 21 февраля 2018 года. Ч. 3. Тамбов: Тамбовский государственный университет имени Г.Р. Державина, 2018.
- [3] Арланова О.И., Зотиков Н.З., Львова М.В. Местные бюджеты: проблемы формирования // Вестник Евразийской науки, 2019. - №5. — С.17-24.
- [4] Грищенко Т.А., Грипп Э.Х., Дрогавцева Е.А. Проблемы обеспечения национальной безопасности в современной России: монография Санкт-Петербургский университет МВД России. — Санкт-Петербург: СПбУ МВД России, 2021. — 187 с.
- [5] Ефремова Ю.А. Анализ и оценка неналоговых доходов бюджета (на примере Воронежской области) // Территория науки. - 2020. - № 4.
- [6] Колесникова О.В. Совершенствование правового регулирования неналоговых платежей,

взимаемых с предпринимательских структур в доходы бюджетов Российской Федерации // Стратегическое развитие предпринимательских структур в современных условиях: Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, Псков, 01–02 февраля 2019 года. Псков: Псковский государственный университет, 2019. - С. 102.

[7] Крохина Ю.А. Проблемы правового регулирования неналоговых доходов в Российской Федерации // Финансовое право. - 2019. - № 7.

[8] Куликов А. В. Анализ современного состояния системы неналоговых доходов государственного бюджета // Аллея науки. - 2018. - Т. 1. - № 7(23).

[9] Сергиенко Н.С. Администрирование доходов бюджетов: проблема невыясненных поступлений // Аудит и финансовый анализ. - 2017. - № 2. - С. 223-230.

[10] Шаронов А.В. Отдельные проблемы правового регулирования неналоговых доходов государства и муниципальных образований // Право и государство: теория и практика. - 2023. - № 10(226). - С. 151-160.

[11] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 04.08.2023) // Собрание законодательства РФ. - 1998. - № 31. - Ст. 3823; .2023. - № 32 (Часть I). - Ст. 6148.

[12] Закон о бюджете Российской Федерации на 2023-2025 годы <http://duma.gov.ru/news/55836/>.

[13] Областной закон Ленинградской области от 20.12.2024 № 178-оз «Об областном бюджете Ленинградской области на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» Приложение №13 Распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов <https://finance.lenobl.ru/ru/pravovaya-baza/oblastnoe-zakondatelstvo/byudzheto-oblastnoj-byudzheto-leningradskoj-oblasti-na-2025-god-i-na-planovyy-per-oblastnoj-zakon-leningradskoj-oblasti-ot-20122024-178-oz-ob-oblastnom/>.

[14] Распоряжение Комитета по тарифам Санкт-Петербурга от 10.10.2025 № 139-р «Об установлении размера платы за пользование на платной основе парковками (парковочными местами), расположенными на автомобильных дорогах общего пользования регионального значения в Санкт-Петербурге, на 2025 и 2026 годы» // <http://publication.pravo.gov.ru/document/7801202510140009.-16>

[15] Постановление Администрации муниципального образования - Рыбновское городское поселение Рыбновского муниципального района Рязанской области от 29.06.2023, N 210.-15

[16] Постановление Администрации муниципального образования город Армавир Краснодарского края от 22.01.2021 N 90.-14

[17] Решение Макарьевского районного суда Костромской области от 22.01.2020 по делу N 2-60/2020.

References:

[1] Astafichev P.A., Grishchenko T.A., Tarasov A.V. Commentary on the short stories of the Constitution of the Russian Federation: monograph St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. - St. Petersburg: St. Petersburg Ministry of Internal Affairs of Russia, 2023. - 154 s.

[2] Anokhin M.V. On the issue of increasing non-tax revenues of budgets//Russian economy: a look into the future: materials of the IV International Scientific and Practical Conference: in 3 parts, Tambov, February 21, 2018. PART 3. Tambov: Tambov State University named after G.R. Derzhavin, 2018.

[3] Arlanova O.I., Zotikov N.Z., Lvova M.V. Local budgets: problems of formation//Bulletin of Eurasian Science, 2019. - №5. - S.17-24.

[4] Grishchenko T.A., Gripp E.H., Drogavtseva E.A. Problems of ensuring national security in modern Russia: monograph St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. - St. Petersburg: St. Petersburg Ministry of Internal Affairs of Russia, 2021. - 187 s.

[5] Efremova Yu.A. Analysis and assessment of non-tax budget revenues (on the example of the Voronezh region)//Territory of science. - 2020. - № 4.

[6] Kolesnikova O.V. Improving the legal regulation of non-tax payments levied on business structures in the budget revenues of the Russian Federation//Strategic development of business structures in modern conditions: Collection of materials of the All-Russian Scientific and Practical Conference, Pskov, February 01-02, 2019. Pskov: Pskov State University, 2019. - S. 102.

[7] Yu.A. Krokhina. Problems of legal regulation of non-tax revenues in the Russian Federation// Financial law. - 2019. - № 7.

[8] Kulikov A.V. Analysis of the current state of the system of non-tax revenues of the state budget// Alley of Science. - 2018. - VOL. 1. - № 7(23).

[9] Sergienko N.S. Administration of budget revenues: the problem of unclear revenues//Audit and financial analysis. - 2017. - № 2. - S. 223-230.

[10] A.V. Sharonov. Separate problems of legal regulation of non-tax revenues of the state and municipalities//Law and state: theory and practice. - 2023. - № 10(226). - S. 151-160.

[11] Budget Code of the Russian Federation No. 145-FZ dated July 31, 1998 (as amended on 04.08.2023) //Collection of Legislation of the Russian Federation. - 1998. - № 31. - Art. 3823; .2023. - No. 32 (Part I). - Art. 6148.

[12] The Law on the Budget of the Russian Federation for 2023-2025 <http://duma.gov.ru/news/55836/>.

[13] Regional Law of the Leningrad Region dated 20.12.2024 No. 178-oz "On the regional budget of the Leningrad Region for 2025 and for the planning period of 2026 and 2027" Appendix No. 13 Distribution of subsidies for equalizing the budgetary provision of municipal districts <https://finance.lenobl.ru/ru/pravovaya-baza/oblastnoe-zakondatelstvo/byudzh-et-lo/oblastnoj-byudzh-et-leningradskoj-oblasti-na-2025-god-i-na-planovyj-per/oblastnoj-zakon-leningradskoj-oblasti-ot-20122024-178-oz-ob-oblast-nom/>.

[14] Order of the Tariff Committee of St. Petersburg dated 10.10.2025 No. 139-r "On the establishment of the amount of payment for the use of parking

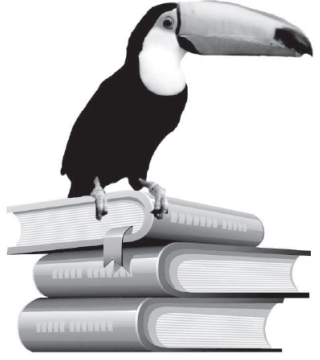
lots (parking spaces) located on public roads of regional significance in St. Petersburg for 2025 and 2026" // <http://publication.pravo.gov.ru/document/7801202510140009.-16>

[15] Resolution of the Administration of the municipality - Rybnovsky urban settlement of the Rybnovsky municipal district of the Ryazan region dated 29.06.2023, N 210.-15

[16] Decree of the Administration of the municipality of the city of Armavir of the Krasnodar Territory of 22.01.2021 N 90.-14

[17] Decision of the Makaryevsky District Court of the Kostroma Region of 22.01.2020 in case No. 2-60/2020.





ЮРКОМПАНИ

www.law-books.ru

Юридическое издательство
«ЮРКОМПАНИ»

Издание учебников,
учебных и методических
пособий, монографий,
научных статей.

Профессионально.

В максимально
короткие сроки.

Размещаем
в РИНЦ, E-Library.