

# КОНЦЕПЦИЯ (ПУБЛИЧНОГО) ДОХОДНОГО ПРАВА

**А.Г. ИВАНОВ**

Иванов Андрей Геннадьевич, доцент факультета права Национального исследовательского университета "Высшая школа экономики", кандидат юридических наук.

В статье проанализированы основания формирования (публичного) доходного права. Показана связь публичных доходов с публичным интересом, отличие государственного интереса от публичного и общественного интереса. Рассмотрены и классифицированы виды публичных доходов. К публичным доходам отнесены повинности как вид деятельности, возлагаемой на физических или юридических лиц в определенных формах, в публичных интересах, на основании закона. Определены критерии дифференциации публичных доходов от иных доходов. Предложены меры по совершенствованию законодательства в области публичных доходов.

Ключевые слова: (публичное) доходное право, публичный интерес, частный интерес, общественный интерес, повинности, публичные доходы, классификация публичных доходов, государственные доходы, доходы муниципальных образований.

The concept of the (Public) Revenue Law

A.G. Ivanov

Ivanov A.G., Assistant Professor of the Law Faculty of the National Research University "Higher School of Economics", Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor.

The article contains the analysis of the bases of formation of the (Public) Revenue Law. Connection of public revenue and public interest, difference of the state interest from public and social interest are shown. Types of public revenues are considered and classified. Duties are carried to public revenues, as the activity, assigned on physical or the legal entities in the certain forms, in public interests, on the basis of the law. Criteria of differentiation of public revenues from other revenues are defined. Measures on perfection of the legislation in the field of public revenues are offered.

Key words: the (Public) Revenue Law, public interest, private interest, social interest, duties, public revenues, classification of public revenues, state revenues, revenues of municipal formations.

Для эффективного управления государством, понимания возможностей развития общества необходимо представлять, какими ресурсами располагает, в каких формах получает и как их использует государство. Ответственное и прозрачное управление публичными доходами является важнейшим условием повышения уровня и качества жизни населения, устойчивого экономического роста, модернизации экономики и социальной сферы, достижения других стратегических целей социально-экономического развития государства и снижения коррупциогенности.

Государство обладает (и получает) даже вне собственного желания множеством разнородных ресурсов. Традиционно доходы государства, местного самоуправления связывают с денежными ресурсами. Но публичные доходы не ограничиваются только денежными доходами. Казну составляют нефинансовые ресурсы - как имеющие стоимостное выражение, так и не имеющие стоимостной оценки. При этом отдельные виды доходов не учитываются в казне.

В настоящее время, как и ранее на протяжении многих веков, государство безвозмездно или почти безвозмездно привлекает юридических и физических лиц к исполнению различных обязанностей, фактически пользуется неоплачиваемыми

услугами, получая публичный доход в виде материальной выгоды.

"Публичные доходы", в первую очередь через категорию "публичные расходы", связаны с категорией "публичный интерес" и, таким образом, обусловлены не только интересами государства и местного самоуправления, но и частными интересами и интересами общества. Как отмечает Ю.А. Тихомиров, "...необходимо различать понятия "страна", "общество", "гражданское общество", "государство", что позволит, во-первых, более основательно раскрыть природу общественного мандата государства на управление общесоциальными делами, во-вторых, выявить демократический потенциал общества, действующего и развивающегося прежде всего на основе самодеятельности граждан и их инициатив, путем общественного контроля за государством" <1>.

-----

<1> Тихомиров Ю.А. Гражданское общество в фокусе права // Журнал российского права. 2013. N 10.

Многими исследователями, наряду с публичным и частным интересом, выделяется общественный интерес. Как образно заметил судья Конституционного Суда Российской Федерации А.Л. Кононов, "известно, что прилагательное "публичный" имеет много значений и в зависимости от определяемого может приобретать весьма специфический смысл, что требует особой осторожности его употребления. Оно означает и общественный, и всенародный, открытый для публики, гласный, а также употребляется в значении, противоположном словам частный, личный, индивидуальный, не общественный, не государственный" <2>.

-----

<2> Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А.Л. Кононова по делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)" в связи с жалобой гражданина А.Г. Меженцева // Постановление Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2005 г. N 12-П "По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)" в связи с жалобой гражданина А.Г. Меженцева".

Поэтому важно для определения того или иного "интереса" его соотношение с понятием публичного интереса. По мнению Ю.А. Тихомирова, "публичный интерес - это признанные государством общественные интересы, выраженные в нормах права и обеспеченные принудительной силой государства" <3>. Понятие "публичный интерес" шире понятий "государственный интерес", "общественный интерес" и в определенных случаях может не включать их в себя. Например, когда государственный интерес подменяется квазипубличным интересом бюрократии.

-----

<3> Тихомиров Ю.А. Право и публичный интерес // Законодательство и экономика. 2002. N 3(215).

По мнению Д.М. Щекина, "этот социальный интерес бюрократии рассматривается как частный интерес определенной социальной группы (довольно незначительной в сравнении со всем обществом), но может быть легко выдан, замаскирован под публичный интерес общества. Легкость такой подмены объясняется тем, что поскольку бюрократия действует от имени государства, то при определенных навыках риторики довольно легко выдает за интерес публичный укрепление собственного квазипубличного интереса" <4>. Квазипубличный интерес не только не потерял актуальности, а становится важным в условиях нарастающего кризиса.

-----

<4> Щекин Д.М. О балансе публичного, квазипубличного и частного интересов в практике Конституционного Суда РФ // Налоговое право в решениях Конституционного Суда 2004 года: по материалам II Межд. науч.-практ. конф. (г. Москва, 15 - 16 апреля 2005 г.). М., 2006.

Но и общественный интерес может не совпадать с государственным интересом и быть публичным, т.е. направленным, например, на решение социальных задач государства и общества. Исходя из этого, добровольные пожертвования в организации, осуществляющие публичные функции, можно также отнести к публичным доходам.

Публичный интерес, интерес других субъектов в основном реализуется через правовые нормы, которые устанавливают определенные публично-правовые обязанности.

По мнению Г.Ф. Шершеневича, правовая обязанность - "это прежде всего сознание связанности своей воли. Человек вынуждается сообразовать свое поведение с предъявленными к нему извне требованиями. Юридически обязанным следует признать того, к кому обращено веление норм права. Человек действует не так, как побуждают его собственные интересы, он считает необходимым ограничить себя в возможном фактически осуществлении интересов из-за интересов других. На волю человека, готового действовать по побуждениям своей природы, оказывает давление фактор, вызывающий в нем сознание своей связанности. Следовательно, в основе правовой обязанности, как и субъективного права, лежит воля - воля пассивного субъекта" <5>.

-----

<5> Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. Т. III - IV. М.: Издание Бр. Башмаковых, 1910 [Электронный ресурс] // СПС "ГАРАНТ".

При наступлении определенных юридических фактов, при наличии установленной правосубъектности возникает обязанность физических лиц и организаций по уплате денежных средств в целях формирования денежных фондов или совершения определенной деятельности (повинности).

Самые известные публично-правовые обязанности установлены Конституцией РФ: налоговая обязанность, определенная ст. 57, и несение военной службы, предусмотренное ст. 59.

Цели, преследуемые при установлении публично-правовых обязанностей, состоят в финансировании расходов публичной власти, выполнении социально-экономических задач, задач государственного управления, а также затрат субъектов, выполняющих действия публично-правового характера от имени публичной власти.

Государственные, муниципальные, общественные потребности, с учетом публичного и частного интересов, определяют установление определенных видов доходов. При обеспечении деятельности государственной и местного самоуправления доходами необходимо учитывать конституционно значимые ценности и частные интересы, за счет которых происходит удовлетворение публичного интереса.

Публичные доходы, на основании публичного интереса, установления обязанностей, можно разделить на государственные доходы, доходы муниципальных образований, иные доходы.

Государственные доходы и доходы местного самоуправления по способу образования можно разделить на гражданско-правовые и публично-правовые (денежные и неденежные).

К первым можно отнести доходы от безвозмездных поступлений от физических и

юридических лиц, пожертвования, использования, продажи государственного или находящегося в муниципальной собственности имущества, доходы от платных услуг, оказываемых казенными учреждениями, средства самообложения граждан - разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения, и др.

Вторые - публично-правовые доходы можно разделить на денежные и неденежные. К денежным относятся налоги, сборы, пошлины, акцизы, штрафы, страховые взносы и др.

К этой же подгруппе относятся доходы, которые вслед за И.И. Янжулом можно причислить к "чрезвычайным источникам", - займы, приватизация, денежная эмиссия.

К неденежным публично-правовым доходам можно отнести нефинансовые активы, поступающие в казну, и повинности. Таким примером являются доходы в натуральной неденежной форме (доходы в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции, а также конфискованного, движимого бесхозного и изъятого имущества, товаров, в отношении которых при перемещении через таможенную границу Российской Федерации был заявлена таможенная процедура отказа в пользу государства, и т.п.).

Повинности, и это можно отметить по работам известных правоведов XIX - начала XX века <6>, относились к государственным доходам.

-----

<6> См.: Сперанский М.М. План финансов // У истоков финансового права. М.: Статут, 1998. Т. 1. С. 49; Лебедев В.А. Финансовое право. М., 2000 (серия "Золотые страницы финансового права России"), С. 207 - 208; Янжул И.И. Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах. М.: Статут, 2002. С. 57 - 58.

"Под повинностями разумеются услуги граждан на удовлетворение общественных потребностей" <7>.

-----

<7> Иловайский С.И. Учебник финансового права. 4-е изд. Одесса: Типохромофотография А.Ф. Соколовского, 1904 [Электронный ресурс] // СПС "ГАРАНТ".

И.И. Кучеров из числа конституционных обязанностей относит к публично-правовым обязанностям (повинностям) уплату налогов и воинскую службу, отмечая, что "...первая относится на счет денежных обязанностей, вторая по определению является личной повинностью" <8>.

-----

<8> Кучеров И.И. Обязанность по уплате налогов (налоговая обязанность) в составе денежных обязанностей // Очерки налогово-правовой науки современности: Монография / Под общ. ред. Е.Ю. Грачевой, Н.П. Кучерявенко. М.; Харьков, 2013. С. 344.

Повинности обладают определенными признаками:

- вид деятельности физических лиц и организаций, используемый для осуществления определенных функций государства и обеспечения деятельности субъектов публичной власти;

- деятельность осуществляется на основании публично-правовой обязанности и в соответствии с требованиями (срок, функции, порядок деятельности и т.д.), установленными в законе, и гарантирована аппаратом принуждения;

- повинности безвозмездны для государства, либо оплата несравнима с расходами в гражданском обороте; использование повинностей можно рассматривать как материальную выгоду для государства;

- принудительный характер, отсутствие свободы выбора и добровольности по вступлению в эти правоотношения;

- как правило, интересы государства и частных лиц в исполнении установленных обязанностей и осуществлении деятельности не совпадают.

Отдельные повинности (например, воинская) соотносятся с отдельным видом, установленным законом. Другие повинности, например, могут являться сопряженными с исполнением налоговой обязанности и налогового администрирования. К таким можно отнести: выполнение обязанностей налогового агента, выполнение обязанностей банками по перечислению налогов в бюджетную систему, обязанности сообщать об открытии или закрытии счетов налогоплательщиков и ряд иных обязанностей субъектов, вовлеченных в эту сферу.

С учетом вышеуказанных признаков повинность можно определить как публично-правовую неимущественную (неденежную) обязанность, реализуемую как определенный вид деятельности, возлагаемой на физических или юридических лиц в определенных формах в публичных интересах на основании закона и обеспеченной аппаратом принуждения.

Поскольку государство повинности использует вне рыночной конкуренции, получая их буквально даром, существует соблазн применения этих услуг неэффективно, нерентабельно, и если не в ущерб частному лицу, то не заботясь о снижении его издержек.

К третьей подгруппе публичных доходов можно отнести доходы, которые связаны с публичными интересами общества, мобилизуемые в экономических или социальных интересах в пользу юридических лиц публичного или частного права, а не в пользу государства или иных публично-территориальных образований. К ним можно отнести парафискалитеты - "обязательные сборы, устанавливаемые в экономических или социальных интересах в пользу юридических лиц публичного или частного права, не являющихся центральными органами государственной власти и публичной администрации" <9>.

-----

<9> Козырин А.Н. Налоговое право зарубежных стран: вопросы теории и практики. М.: Манускрипт, 1993. С. 35.

Основным критерием отнесения доходов, получаемых негосударственными организациями, является осуществление функций по реализации публичного интереса. Как отмечает Л.В. Ромащенко в отношении парафискалитетов, "зачисление платежа в бюджет государства (или иного публично-правового образования) при таком подходе не должно рассматриваться в качестве конститутивного признака налога или сбора, так как вторично в отношении цели платежа - цели финансирования деятельности государства, независимо от того, выполняется ли эта деятельность непосредственно государственными органами или опосредованно по поручению государства организациями, в пользу которых зачисляется платеж" <10>.

-----

<10> Ромащенко Л.В. Правовая природа парафискальных платежей: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.

Для доходов этой подгруппы необходимы законодательная регламентация и

транспарентность, понятный механизм администрирования и учета, с тем чтобы эти доходы не являлись средой для казнокрадства.

Таким образом, публичные доходы (доходы государства, муниципальных образований, общества, других субъектов, осуществляющих публичные функции) объединяют доходы разной правовой природы - денежной и неденежной, отличающиеся также разнородным исполнением публично-правовой обязанности: выплатой платежа, выполнением установленной деятельности и иной передачей неденежного дохода. Предлагается рассматривать все виды публичных доходов в рамках (публичного) доходного права.

Финансовое право, в частности, рассматривает общественные отношения по образованию, мобилизации публичных доходов - главным образом денежных. Неденежные отношения рассматриваются в основном как связанные с отношениями по образованию, распределению и расходованию преимущественно денежных ресурсов.

Осуществляются попытки расширения рамок налогового, бюджетного права: так, Е.Л. Васянина в составе финансового права выделяет, в частности, право государственных доходов (фискальное право) <11>. Понимая, в свою очередь, под фиском некую абстрактную категорию, "возникшую в рамках финансового обязательства обязанность физического лица, организации (должника) по уплате денежных средств в целях формирования публичных денежных фондов, которая возникает в силу предусмотренных законодательством особых юридических фактов" <12>.

-----  
<11> Васянина Е.Л. Фискальные доходы государства: правовой анализ. М.: КОНТРАКТ, 2015. С. 7.

<12> Там же. С. 27.

Необходимо отметить, что в основном финансовым правом не рассматриваются и не учитываются доходы, получаемые публично-правовыми образованиями в неденежной форме в виде работ и услуг (повинностей). Используемый экономический потенциал повинностей в настоящее время не оценен.

В рамках доходного права предлагается рассматривать не только денежные доходы, но и все доходы, поступающие в казну и формирующие бюджет, а также иные неденежные поступления, в том числе получение материальной выгоды государством и местным самоуправлением за счет повинностей. К категории публичных доходов также можно отнести доходы, которые связаны не только с интересами государства, но и с интересами общества и получены другими лицами, осуществляющими функции по реализации публичного интереса.

Формы мобилизации доходов являются показателем развития государства, государственного управления и гражданского общества.

Публичные доходы имеют следующие признаки:

- денежные платежи, доходы в неденежной форме или определенная деятельность (повинности);

- публичный интерес при формировании доходов (государственный, муниципального образования, общественный), направленных на выполнение задач по осуществлению социально-экономической политики, обеспечению обороны и безопасности страны, а также необходимых для функционирования органов публичной власти.

Несомненно, формирование и реализация доходного права потребуют формирования "мегарегулятора" по администрированию доходов. Первые шаги по

созданию такого органа были предприняты принятием Указа Президента РФ от 15 января 2016 г. N 12 "Вопросы Министерства финансов Российской Федерации".

К сожалению, в Российской Федерации продолжают действовать вертикально ориентированные иерархические структуры. Единый "мегарегулятор" может построить свою деятельность на иных принципах: горизонтально-координирующих связях. Передавая те или иные полномочия другим структурам, в том числе негосударственным.

В настоящий момент, в условиях экономического и геополитического кризисов, в отсутствие квазипубличного интереса к упорядочению и контролю публичных расходов, важное значение имеют проблемы формирования публичных доходов. Необходимо совершенствование законодательства в области публичных доходов, в частности создание единого законодательного акта, который должен определить статус, правила администрирования, регулирования и учета публичных доходов, в том числе и безвозмездных (частично оплачиваемых) услуг государству (повинностей), и разработка единого механизма администрирования публичных доходов.

#### Литература

1. Васянина Е.Л. Фискальные доходы государства: правовой анализ. М.: КОНТРАКТ, 2015.
  2. Иловайский С.И. Учебник финансового права. 4-е изд. Одесса: Типохромофотография А.Ф. Соколовского, 1904 [Электронный ресурс] // СПС "ГАРАНТ".
  3. Козырин А.Н. Налоговое право зарубежных стран: вопросы теории и практики. М.: Манускрипт, 1993.
  4. Кучеров И.И. Обязанность по уплате налогов (налоговая обязанность) в составе денежных обязанностей // Очерки налогово-правовой науки современности: Монография / Под общ. ред. Е.Ю. Грачевой, Н.П. Кучерявенко. М.; Харьков, 2013.
  5. Ромашенко Л.В. Правовая природа парафискальных платежей: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.
  6. Тихомиров Ю.А. Гражданское общество в фокусе права // Журнал российского права. 2013. N 10.
  7. Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. Т. III - IV. М.: Издание Бр. Башмаковых, 1910 [Электронный ресурс] // СПС "ГАРАНТ".
  8. Щекин Д.М. О балансе публичного, квазипубличного и частного интересов в практике Конституционного Суда РФ // Налоговое право в решениях Конституционного Суда 2004 года: по материалам II Межд. науч.-практ. конф. (г. Москва, 15 - 16 апреля 2005 г.). М., 2006.
  9. Янжул И.И. Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах. М.: Статут, 2002.
-