

## К ПОНИМАНИЮ ПУБЛИЧНЫХ ДОХОДОВ

А.Г. ИВАНОВ

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

В статье проанализированы используемые в настоящее время определения публичных доходов, государственных, местных доходов и национального богатства. Показана связь публичных доходов с публичным интересом, а также соотношение с доходами бюджета. Классификации государственных доходов, предложенные правоведами XIX века, не потеряли своей актуальности. В настоящее время исполнение воинской обязанности, обязанности налогового агента можно квалифицировать как материальную выгоду, которую получает государство и на которую расходуются силы и средства физических и юридических лиц. Таким образом, публичные доходы могут иметь неденежную форму. Автором дано новое определение публичных доходов. Публичные доходы (без учета материальной выгоды, получаемой публичной властью от оказываемых ей безвозмездных услуг) можно определить как часть валового национального дохода государства, обращаемую в процессе его распределения через различные виды денежных поступлений и материальных ценностей, в собственность и распоряжение государства и муниципальных образований с целью создания финансовой базы для выполнения их задач по осуществлению социально-экономической политики, обеспечению обороны и безопасности страны, а также необходимую для функционирования органов публичной власти.

Ключевые слова: публичные доходы, классификация публичных доходов, государственные, местные доходы, национальное богатство.

Understanding of Public Revenues

A.G. Ivanov

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

The article analyzes the currently used definition of public revenues, state, local revenues and national wealth. The correlation between public revenues and public interest is illustrated as well as correspondence with budget income. The classifications of public revenues proposed by the lawyers of the 19th century have not lost their relevance. Nowadays the performance of military duty, tax agent duty, can be classified as material benefit received by the state and for which are spent forces and resources of individuals and legal entities. Thus, public revenues might have non-monetary form. The author gives new definition of public revenues. Public revenues (excluding material benefits received by statutory authorities from gratuitous services) might be defined as part of the gross national income is converted to state and municipalities ownership in the order of their distribution through various types of cash collection and others worth. The purpose of this process is creation of financial base to carry out state tasks related to socio-economic policy, defense and security of the country and maintenance of the operation activities of public authorities.

Key words: public revenues, the classifications of public revenues, state, local revenues, national wealth.

Для эффективного управления экономикой государству необходимо понимание того, какими доходами оно располагает, за счет чего происходит "наполнение бюджета". Общество в свою очередь должно оценивать, насколько компетентна в управлении исполнительная и представительная власть, аккумулирующая те или иные доходы на

заявленные ей цели.

Юридического, отраженного в нормативном правовом акте Российской Федерации, определения государственных, местных или публичных доходов на настоящий момент нет. Традиционно под публичными доходами понимают государственные и местные доходы, и в некоторых случаях авторы, употребляя термин "публичные доходы", не раскрывают, что вкладывают в это понятие. Это не совсем верно, на наш взгляд, так как неясно, что понимается под словом "публичный": фонды, функции, способы, цели, что-то иное или это просто сокращенное обобщенное наименование.

Публичные доходы, в первую очередь через категорию "публичные расходы", связаны с категорией "публичный интерес". Как замечает Ю.А. Тихомиров, "общее родовое понятие публичного интереса сочетается с видовыми нормативными понятиями - интересы общества и государства, национальной безопасности, общие интересы, интересы наций, народов, населения, общеэкономические интересы, интересы экологического благополучия, региональные и местные интересы, корпоративные интересы" <1>.

-----

<1> Тихомиров Ю.А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. 2001. N 5.

Фактически законодатель признает наличие публичных интересов у граждан и организаций, зафиксировав в ст. 219 Налогового кодекса РФ социальные налоговые вычеты.

Исследователи в настоящее время понимают под государственными доходами "часть национального дохода страны, обращающуюся в процессе его распределения и перераспределения через различные виды денежных поступлений, в собственность и распоряжение государства с целью создания финансовой базы для выполнения его задач по осуществлению социально-экономической политики, обеспечению обороны и безопасности страны, а также необходимую для функционирования государственных органов" <2>.

-----

<2> Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. М.: БЕК, 1995. С. 218 - 219. Аналогично см.: Финансовое право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. М.В. Карасева. М.: Юристъ, 2004. С. 316; Крохина Ю.А. Финансовое право России: Учебник. М.: НОРМА, 2008. С. 387 - 388; Финансовое право: Учебник для бакалавров / Отв. ред. Е.Ю. Грачева. М.: Проспект, 2014. С. 247 - 248.

Что относится к государственным доходам как части публичных доходов? Уже в конце XIX века все источники государственных доходов по способу образования И.И. Янжул делил на два класса: на частноправовые и общественно-правовые. К первому классу он отнес доходы, получаемые государством "в силу свободного акта со стороны подданных, в силу одностороннего или двустороннего договора". Сюда относятся добровольные пожертвования, "государственные имущества и промыслы, а также некоторые пошлины, лишенные принудительного характера". "Под именем "государственных имуществ", или "домен", в широком смысле разумеется всякое имущество, движимое или недвижимое, принадлежащее государству как нравственному лицу, как юридическому субъекту, и (или) находящееся во всеобщем пользовании всех жителей государства, или же вверенное правительству как представителю страны. <...> К такого рода государственным имуществам должно отнести: 1) всякую землю, назначаемую для культуры, 2) леса, 3) вещные права на пользование частными имуществами (jura in re aliena), 4) всякого рода капиталы, принадлежащие правительству" <3>.

-----

<3> Янжул И.И. Основные начала финансовой науки: учение о государственных доходах. М.: Статут, 2002. С. 93.

Ко второму классу - общественно-правовым - относятся те доходы, которые собираются государством с подданных в силу принудительного акта с его стороны. Эти доходы подразделены на три вида: 1) регалии, 2) пошлины и 3) налоги. Регалиями, как объясняет вышеуказанный автор, являются "такие промышленные предприятия, которые государство в силу своего верховного права захватывает в свою исключительную собственность, причем частная инициатива в них или вовсе не допускается, или значительно ограничивается (на практике в бюджетах сюда относят обыкновенно безразлично все казенные промыслы, предназначенные для получения дохода)" <4>.

-----

<4> Там же.

В настоящее время к ним можно добавить неналоговые доходы, такие как, например, неналоговые доходы в виде платежей при пользовании недрами; различные паракисельные сборы (платежи, обладающие признаками сборов, обязанность по уплате которых закреплена ст. 57 Конституции РФ, взимаемые с субъектов предпринимательской деятельности, заинтересованных в силу характера их деятельности в развитии определенного сегмента экономики) <5> и др.

-----

<5> Васянина Е.Л. Фискальное право России. М.: КОНТРАКТ, 2013.

Такие в силу закона обязательные публичные платежи в бюджет, которые не являются налогами или сборами и не регулируются Налоговым кодексом РФ, но по своей природе представляющие собой публичные платежи в бюджет, аналогичные налогам, на основании постановлений Конституционного Суда <6> не должны выводиться из сферы действия статьи 57 Конституции Российской Федерации, служащей определенной гарантией налогоплательщиков и плательщиков иных неналоговых публичных платежей в бюджет. И могут быть распространены на аналогичные обязательные платежи публично-правового характера.

-----

<6> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 8 октября 1997 г. N 13-П "По делу о проверке конституционности Закона Санкт-Петербурга от 14 июля 1995 года "О ставках земельного налога в Санкт-Петербурге в 1995 году"; Постановление Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2006 г. N 2-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "О связи" в связи с запросом Думы Корякского автономного округа" // СПС "КонсультантПлюс".

Известные правоведы конца XIX века - начала XX века, в том числе И.И. Янжул, В.А. Лебедев, выделяют четвертый вид общественно-правовых источников государственных доходов - натуральные повинности, т.е. личные услуги натурой, оказываемые государству со стороны подданных, такие как воинская, квартирная, подводная и другие повинности. Все перечисленные источники доходов называются обыкновенными государственными доходами. В исключительных случаях государство прибегает к так называемым чрезвычайным источникам, к которым относятся: 1) займы, 2) продажа домен, 3) конфискация <7>.

-----

<7> См.: Янжул И.И. Указ. соч. С. 57 - 59; Лебедев В.А. Финансовое право. М., 2000 (Серия: Золотые страницы финансового права России). С. 208.

Необходимо отметить, что в СССР к государственным доходам бюджета относились, согласно ст. 11 Закона от 30 октября 1959 года "О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик" (в ред. от 21.03.1988) <8>: а) часть доходов предприятий и хозяйственных организаций в виде налога с оборота и платежей из прибыли; б) подоходный налог с колхозов, подоходный налог с кооперативных и других общественных организаций; в) налоги с населения; г) другие доходы, предусмотренные законодательством СССР. Политическое устройство государства на тот момент не могло признать такие источники доходов, как "натуральные повинности", "повинности" превратились в "почетные обязанности". В соответствии со ст. 60 Конституции СССР, "обязанность и дело чести каждого способного к труду гражданина СССР - добросовестный труд в избранной им области общественно полезной деятельности, соблюдение трудовой дисциплины. Уклонение от общественно полезного труда несовместимо с принципами социалистического общества" <9>. А статья 63 провозглашала, что "воинская служба в рядах Вооруженных Сил СССР - почетная обязанность советских граждан". Сейчас долгом и обязанностью гражданина является защита Отечества (ст. 59 Конституции РФ).

-----  
<8> Закон от 30 октября 1959 года "О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик" // URL: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/usr\\_5457.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_5457.htm).

<9> Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 12.10.1977. N 41. Ст. 617.

Наделение государством граждан и юридических лиц, на которые расходуются их силы и средства, "обязанностями", а по существу - натуральными повинностями, дает основание квалифицировать, например, исполнение воинской обязанности, обязанности налогового агента как материальную выгоду, получаемую государством. Таким образом, публичные доходы могут иметь неденежную форму.

Чрезвычайные доходы в виде займов и кредитов могут быть как выгодными, так и невыгодными для заемщика и/или кредитора. Так, В.А. Лебедев писал: "...обращение к кредиту в современных государствах представляет явление повсеместное и постоянное, то и действительно можно внести кредит в состав регулярных государственных доходов. Он - нормальное явление в финансовом хозяйстве каждого цивилизованного государства. Впрочем, только при вышесказанных условиях кредит может быть допущен как явление нормальное в финансовом хозяйстве; плохо то государственное хозяйство, где ежегодные необходимые потребности не могут быть покрываемы ежегодно возобновляющимися средствами; такое хозяйство ведет государство к окончательному разорению, если, конечно, нет надежды, что это положение временно" <10>. И в настоящее время использование государством кредитов и займов является объективным проявлением экономических отношений. Многие развитые страны используют кредитные и долговые обязательства публичных правовых образований с целью удовлетворения обыкновенных потребностей и разрешения чрезвычайных экономических проблем.

-----  
<10> Лебедев В.А. Указ. соч. С. 207.

Возвратность для долговых обязательств не может являться критерием их обособления от иных (обыкновенных) доходов. Возмещение (зачет, возврат) налога на добавленную стоимость, зачет или возврат сумм излишне уплаченных, взысканных налогов, сборов, пеней, штрафов, проценты, начисленные налоговыми органами за несвоевременный возврат излишне уплаченной (взысканной) суммы налога или сбора, схожи с критерием возвратности долгового обязательства. С другой стороны, здесь важно:

кто является заемщиком и кредитором, т.е. заимствования происходят внутри бюджетной системы или денежные средства привлекаются вне ее. В широком аспекте нельзя отнести к публичным доходам заимствованные средства, поступившие из бюджетной системы, говоря образно, "переложенные из одного кармана в другой". В узком аспекте, если рассматривать обособленный бюджет, все поступившие в него средства будут являться доходами для этого бюджета.

Поэтому определение публичных доходов как "денежных средств, мобилизуемых в собственность публично-правового образования для удовлетворения публичных расходов, не влекущих встречных денежных обязательств" <11> исключает из состава значительную их часть.

-----

<11> Комягин Д.Л. Публичные доходы и бюджетные доходы: сущность и понятие // Финансовый вестник: финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. 2015. N 5.

Классификация, предложенная И.И. Янжулом, с некоторыми изменениями актуальна и на сегодняшний день. Доходы по способу образования можно разделить на гражданско-правовые и публично-правовые. К первым можно отнести доходы от использования государственного имущества. Ко вторым относятся налоги, сборы, пошлины, акцизы, штрафы, страховые взносы, средства самообложения граждан, повинности и др.

Вместе с тем публичные доходы могут включать в себя доходы в натуральной, неденежной форме (доходы в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции, а также конфискованного, движимого бесхозяйного и изъятого имущества, товаров, в отношении которых при перемещении через таможенную границу Российской Федерации была заявлена таможенная процедура отказа в пользу государства, и, например, кладов и т.п.) на первоначальной стадии получения в собственность имущества, что расходится с "традиционным определением государственных доходов как денежных средств". Таким образом, в состав доходов включаются материальные ценности.

Как соотносятся публичные доходы и доходы бюджета? Доходами бюджета, согласно ст. 6 Бюджетного кодекса РФ, являются поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с Бюджетным кодексом источниками финансирования дефицита бюджета. В состав бюджетных доходов в числе прочих безвозмездных перечислений входят различные виды межбюджетных трансфертов, которые, как указывалось ранее, отнести к доходам нельзя, если не рассматривать определенный обособленный бюджет.

В состав публичных доходов входят доходы государственных внебюджетных фондов. Бюджеты государственных внебюджетных фондов принимаются в форме федеральных законов не позднее принятия федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Доходами внебюджетных фондов, согласно ст. 146 БК РФ, служат налоговые и неналоговые (страховые взносы, штрафы, пени, безвозмездные поступления и др.) доходы.

Категория "публичные доходы" не совпадает с категорией "доходы бюджета", т.к. последняя формируется только за счет денежных средств, поступающих в бюджет, и не включает средства, являющиеся источниками финансирования дефицита бюджета, доходы государственных внебюджетных фондов, повинности, материальные ценности и безвозмездные услуги государству - повинности (т.к. они имеют неденежную природу) и иные источники доходов. Между тем, доходы бюджета включают межбюджетные трансферты, которые не входят в публичные доходы, поэтому нельзя рассматривать публичные доходы и доходы бюджета как часть и целое.

Несомненную сложность представляет выработка определения через термины,

употребляемые в другой области знаний. Так, попытка дать определение государственным доходам через понятие, используемое в экономике, - "национальный доход", не раскрывая того, что авторы понимают под "национальным доходом", может привести к недопониманию. В экономической теории национальный доход исчисляется как чистый национальный продукт за минусом косвенных налогов <12>, выплачиваемых предпринимателями. Косвенные налоги являются составной частью как доходов бюджета, так и государственных доходов.

-----

<12> См., напр.: Тарасевич Л.С., Гальперин В.М., Гребенников П.И., Леусский А.И. Макроэкономика. СПб.: СПбГУЭФ, 1999. С. 19.

Использование термина "национальное богатство" еще более неопределенно. В широком смысле слова, а именно его используют некоторые исследователи "публичных доходов", национальное богатство "представляет собой все то, чем так или иначе обладает нация. В этом смысле к национальному богатству относятся не только материальные блага, но и все природные ресурсы, климат, произведения искусства и многое другое" <13>. Нужно ли относить к национальному богатству информацию, "человеческий капитал", охрану окружающей среды, "гудвилл государства" и т.д.? Все это целиком невозможно подсчитать. А стоимость того, что можно подсчитать, может изменяться в промежутки времени, не сравнимые с иными экономическими показателями, - в зависимости от конъюнктуры рынка, погоды, развития технологий, политических условий и т.п. Дискуссии в сфере политической экономии по поводу понятия "национальное богатство" не привели к его единообразному пониманию.

-----

<13> Экономическая теория (политэкономика): Учебник / Под общ. ред. Г.П. Журавлевой. М.: Инфра-М, 2015. С. 471.

Интересна точка зрения классика марксизма-ленинизма Ф. Энгельса: "Выражение "национальное богатство" появилось впервые благодаря стремлению либеральных экономистов к обобщениям. Пока существует частная собственность, выражение это не имеет смысла. "Национальное богатство" англичан очень велико, и все же они - самый бедный народ в мире. Надо или вовсе отбросить это выражение, или принять такие предпосылки, при которых оно получило бы смысл" <14>.

-----

<14> Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. 2-е изд. Т. 1. С. 548.

Стремясь осуществить положительное правовое воздействие с помощью определения какого-либо понятия, раскрывая сущность и смысл предмета, исследователь должен использовать терминологию, известную как можно более широкому кругу лиц. Попытки выразить конкретное понятие "публичный доход" через абстрактное или неизвестное "национальное богатство" приводят к неопределенности такого понятия. Можно попытаться дать определение через общепринятую экономическую категорию - "валовой национальный доход".

**Публичные доходы** (без учета материальной выгоды, получаемой публичной властью от оказываемых ей безвозмездных услуг) можно определить как часть валового национального дохода государства, обращаемую в процессе его распределения через различные виды денежных поступлений и материальных ценностей, в собственность и распоряжение государства и муниципальных образований с целью создания финансовой базы для выполнения их задач по осуществлению социально-экономической политики, обеспечению обороны и безопасности страны, а также необходимую для функционирования органов публичной власти.

Обозначенное формулирование понятия не лишено недостатков: так, оно не дает точного и полного определения публичных доходов, т.к. сложно через экономико-статистическую терминологию дать правильное понимание юридического термина. Используется обобщенный термин "публичные доходы" как государственные доходы и местные доходы. Валовой национальный доход не учитывает оказываемые государственной властью безвозмездные услуги (повинности), например, исполнение воинской обязанности, обязанности налогового агента и т.п. К тому же оно не учитывает ряд факторов, например таких, как теневая экономика и др. Определенное влияние на публичные доходы оказывает денежная эмиссия. Тем не менее, важно отметить, что данное определение не использует противоречивые и абстрактные термины, которые привели бы к неоднозначному толкованию рассматриваемого понятия.

#### Литература

1. Васянина Е.Л. Фискальное право России. М.: КОНТРАКТ, 2013.
  2. Комягин Д.Л. Публичные доходы и бюджетные доходы: сущность и понятие // Финансовый вестник: финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. 2015. N 5.
  3. Крохина Ю.А. Финансовое право России: Учебник. М.: НОРМА, 2008.
  4. Лебедев В.А. Финансовое право. М., 2000 (Серия "Золотые страницы финансового права России").
  5. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Т. 1. 2-е изд.
  6. Тарасевич Л.С., Гальперин В.М., Гребенников П.И., Леусский А.И. Макроэкономика. СПб.: СПбГУЭФ, 1999.
  7. Тихомиров Ю.А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. 2001. N 5.
  8. Финансовое право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. М.В. Карасева. М.: Юристъ, 2004.
  9. Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. М.: БЕК, 1995.
  10. Финансовое право: Учебник для бакалавров / Отв. ред. Е.Ю. Грачева. М.: Проспект, 2014.
  11. Экономическая теория (политэкономика): Учебник / Под общ. ред. Г.П. Журавлевой. М.: Инфра-М, 2015.
  12. Янжул И.И. Основные начала финансовой науки: учение о государственных доходах. М.: Статут, 2002.
-