

К докладу на международной научно – практической конференции Соотношение публичных и частных интересов в финансовых правоотношениях (30 сентября 2015 г.

Москва, Финансовый университет при Правительстве РФ)

Тема доклада: К вопросу о понятии доходов бюджета: проблемы и пути их решения

1. Казалось бы, тема бюджетных доходов главным образом тяготеет к налоговой сфере и не предполагает частного интереса. Однако все не так очевидно, особенно с учетом современных тенденций.

Можно обозначить некоторые частные моменты и в сфере регулирования публичных доходов:

Казна – понятие частноправовое, бюджет (часть казны) – понятие финансового права (при этом казна является источником доходов бюджета). Вообще национальное богатство (произведенное и непроизведенное) источник публичных доходов, но национальное богатство складывается из частных доходов и связано с частными интересами. Национальные доходы и национальное богатство в результате перераспределения превращаются в публичные доходы.

Еще один частноправовой момент: доходы, согласно действующему бюджетному законодательству, бывают налоговые и неналоговые. Если налоговые доходы связаны с применением принуждения, то неналоговые могут складываться в результате «рыночной» деятельности государство, когда оно выступает продавцом, арендодателем или поставщиком услуг наравне с участниками гражданского оборота. Более того, прошедшая реформа публичных учреждений была направлена на то, чтобы сравнить частные и публичные учреждения с точки зрения рыночных отношений, создать между ними конкуренцию на получение госзаказа и альтернативу для потребителя услуг. Здесь имеет место некоторая подмена понятий, логический парадокс: публичные учреждения представляют государство (муниципальное образование), относятся к сфере публичного права, не преследуя коммерческих интересов, частные учреждения, напротив, существуют для извлечения прибыли. Могут ли они существовать наравне?

Следующий частноправовой момент: что такое доходы от приносящей доход деятельности казенных учреждений? Это доходы бюджета. А доходы автономных и бюджетных учреждений? Они, по определению, находятся в оперативной собственности этих учреждений и, значит, тоже относятся к доходам бюджета. Но это не так – в доходах бюджета они не учитываются. Идет дискуссия о возникновении нового правомочия собственности, имеет место пересечение публичного и частного.

То же можно сказать и о так называемых средствах во временном хранении (депозиты суда, суммы, взимаемые судебными приставами). Эти суммы принадлежат частным лицам (сторонам в судебном споре, взыскателям). Но они, напротив, учитываются на счетах казначейства в доходах бюджета!

2. Итак, к теме доклада – очевидно, что понятие бюджетного дохода отличается несовершенством, не учитывает все аспекты существования публичных доходов.

Легальное понятие некорректно с точки зрения формальной логики, так как определение дано методом исключения, а не через положительную характеристику (ст. 6 БК РФ): поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета.

Как назвать доходы, которые списаны со счета налогоплательщика, но ещё не поступили на единый счет бюджета? Как доходы связаны с расходами? Если доходы не поступили на счет бюджета, то это не доходы? И, наконец, в чем связь между налогом (иными платежами) и доходами бюджета?

Проблема с определением дохода законодателю и Минфину России известна, что же можно увидеть из проекта нового Бюджетного кодекса РФ (по материалам круглого стола в НИИ СЗ). Приведем критику Проекта:

- согласно ст. 5 Проекта доходы бюджета – поступающие в бюджет **денежные средства**;

- в ст. 34, 35 в качестве доходов перечисляются разнородные категории, большинство из которых **не являются денежными средствами** и не соответствуют определению дохода - под доходами следует понимать налоги и сборы (что прямо противоречит НК РФ), штрафы (что противоречит УК и КоАП, которые относят штрафы к видам наказаний) и т.д.

- в ст. 237 используется неопределенное понятие «поступления, являющиеся источниками формирования доходов»;

- понятие дохода в ст. 5 не соответствует понятию дохода как группы классификации операций сектора государственного управления (ст. 28 Проекта);

- по существу доходы бюджета являются *источниками* покрытия расходов бюджета. В Проекте используется близкий к этому термин «*источники финансирования бюджета*», но из ст. 5 следует, что источники финансирования бюджета не являются доходами бюджета, что создает смысловое противоречие.

3. Тема публичных доходов является животрепещущей, так как даже предварительный её обзор поднимает целые пласты нерешенных теоретических и практических проблем, неизученных исторических явлений и неиспользованных возможностей.

Прежде всего, публичные доходы имеют денежное выражение. Денежный характер публичных доходов важен в связи с тем, что известны способы удовлетворения публичных потребностей в натуральной форме. Это, например, повинности, т. е. безвозмездное предоставление услуг, национализация частного имущества, военная добыча. Публичные потребности могут покрываться не за счет публичных доходов, а за счет частных средств, а также публичного кредита. В настоящее время активно развивается институт государственно – частного партнерства. Известны понятия квазианалогов и парафискальных платежей. Роли частных пожертвований для удовлетворения публичных нужд не стоит недооценивать

Публичные доходы изыскиваются и мобилизуются с единственной целью – покрытия (обеспечения) публичных расходов. Иначе говоря, публичные расходы возникают раньше публичных доходов и определяют их существование. Такое положение вещей выражается в существовании принципа приоритетности публичных расходов над доходами, который в широком понимании является одним из критериев разграничения публичных и частных финансов (к вопросу о публичном и частном интересе)

Итак, публичные доходы имеют во-первых, денежную форму, во-вторых, связаны с мобилизацией денежных средств в публичную собственность, и, в-третьих, существуют для удовлетворения публичных потребностей.

Под перечисленные признаки подпадают также и отношения, связанные с заимствованием публично-правовым образованием денежных средств.

На основании изложенного выше можно предложить следующее определение публичных доходов: это денежные средства, мобилизуемые в собственность публично – правового образования для удовлетворения публичных расходов, не влекущие встречных денежных обязательств.

Следующий подход к определению публичных доходов связан с экономической категорией – национальным богатством (народное богатство). Национальное богатство бывает произведенным (национальный доход) и непроизведенным (например, природные сокровища). Оно всегда выступает источником публичных доходов, независимо от их природы. Национальное богатство является также источником национального дохода. Публичный доход появляется в результате перераспределения национального дохода.

Значит, вторым по счету определением публичных доходов будет их описание как части национального богатства, отчуждаемой в публичную собственность и перераспределяемой в денежной форме с целью покрытия публичных расходов.

Третий подход к определению публичных доходов связан с их отождествлением с бюджетными доходами. С точки зрения процедуры: бюджетные доходы представляют собой состояние публичных доходов после того момента, когда уже произошло отчуждение части национального богатства в публичную собственность, после чего становится возможным её перераспределение. Вслед за перераспределением публичного дохода, которое происходит внутри бюджетной системы, начинаются отношения по его администрированию, то есть действия по исчислению правильности поступивших средств, в случае необходимости – возврату излишних сумм, взысканию недостающих и иные.

С точки зрения бюджетного учета доходы бюджета можно определить как поступления в бюджет, не влекущие изменения его активов (финансовых и нефинансовых) и обязательств. По аналогии, вслед за бюджетными доходами, публичные доходы тоже можно определить как поступающие в собственность публично-правового образования денежные средства, не влекущие изменения активов и обязательств бюджета.

Первое и последнее определение являются сходными между собой. Довольно тонкая разница между ними заключается в том, что мобилизация публичных доходов может повлечь изменение активов публично – правового образования, не отраженных в бюджетной системе, например, при приватизации, эксплуатации публичного имущества, недр, лесов, в иных случаях. В то же время, финансовые, нефинансовые активы и обязательства, уже учтенные в бюджетной системе, в результате мобилизации доходов бюджета изменяться не должны, в противном случае речь будет идти не о доходах, а, например, о долговых обязательствах.

Выведенные выше определения публичных доходов предполагают, что публичные доходы:

- должны быть направлены на удовлетворение публичных расходов;
- для этой цели подлежат перераспределению со стороны собственника.

Однако, публичные доходы, не учтенные в бюджетной системе, не отвечают указанным требованиям. Они недоступны для перераспределения и не могут служить источником покрытия публичных расходов. Таким образом, еще раз повторим, что существование публичных доходов, не учтенных в бюджетной системе, может быть только их временным состоянием. Из вышеизложенного можно сделать вывод, что понятие бюджетных доходов тождественно понятию публичных доходов.

4. Предлагается следующая концепция:

Итак, во-первых, наличие публичных доходов, не учтенных в бюджетной системе (децентрализованных доходов) является проблемой, так как не позволяет осуществлять их перераспределение для покрытия публичных расходов.

Во-вторых, из предыдущего вывода следует, что понятие бюджетных доходов тождественно понятию публичных доходов

Во-третьих, публичные доходы можно определить трояким образом, во-первых, в связи с публичными потребностями и публичными расходами, во-вторых, по отношению к национальному богатству, которое является их источником, и, в третьих, в связи с их учетом в бюджетной системе.

Наконец, в-четвертых, публичный доход имеет несколько внутренних состояний, первоначальным из которых его скрытое состояние, когда речь идет об источнике дохода, это происходит при его мобилизации. Вслед за мобилизацией следует перераспределение дохода для целей удовлетворения публичных потребностей, в этот момент доход именуется бюджетным доходом. Перераспределенные доходы подвергаются администрированию.

Вслед за И. И. Кучеровым следует вспомнить о целесообразности использования юридических конструкций как основного приема юридической техники .

Предлагается:

Ввести понятие **источника дохода**, в качестве которого могут быть любые элементы национального богатства (произведенного и непроизведенного).

После первичной мобилизации источник дохода преобразуется в перечисленный, но не зачисленный доход, после зачисления доход становится зачисленным.

Легальное понятие дохода соответствует последней стадии мобилизации дохода (зачисленный доход), что делает невозможным полноценный учет государственных активов. До зачисления дохода реализуются полномочия администраторов доходов, отношения подпадают под действие разнообразных нормативных правовых актов, после зачисления – полномочия реализуются Федеральным казначейством, регулирование осуществляется бюджетным законодательством.