

Н. В. Васильева\*

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПУБЛИЧНЫХ ДОХОДОВ: СИСТЕМНЫЙ ПОДХОД

Статья подготовлена при финансовой поддержке государственного задания № 2014/52 на выполнение государственных работ в сфере научной деятельности в рамках базовой части проекта № 597 «Разработка методологии финансового обеспечения социально значимых расходов» (номер регистрации в ФГАНУ ЦИТИС 01201458899).

**Аннотация.** В статье исследуются проблемы правового регулирования публичных доходов. Отмечая усложнение финансовой деятельности государства и местного самоуправления, использование в целях удовлетворения публичных интересов не только доходов бюджетов бюджетной системы РФ, но и доходов различных децентрализованных фондов денежных средств, в том числе находящихся в частной собственности (например, фондов негосударственных пенсионных фондов, агентства по страхованию вкладов, капитального ремонта), автор предлагает вместо категории «государственные (муниципальные) доходы» использовать более емкий термин «публичные доходы». Употребление данного термина, объединяющего все доходы всех публичных фондов денежных средств, позволит системно исследовать все общественные отношения в области формирования используемых в публичных целях фондов денежных средств. Выявлены проблемы сферы правового регулирования публичных доходов. Автором проведен анализ современного состояния сферы публичных доходов с точки зрения финансового права как отрасли законодательства и как отрасли права. В статье отмечается разрозненность нормативных правовых актов, наличие значительных коллизий. Уделено внимание проблемам закрепления системы обязательных бюджетных доходов, трудностям при определении перечня обязательных платежей, отсутствию единства терминологии. Исследованы в качестве системообразующих категорий «обязательные платежи» и «налоги и сборы». Автором обращается внимание на размывание границ публично-правового регулирования и использование гражданско-правовых методов при взимании публичных платежей (например, система природоресурсных платежей). Отмечено отсутствие финансово-правового регулирования сферы обязательных платежей, зачисляемых в децентрализованные денежные фонды. В статье показано, что соответствующая сфера правовой теории также не позволяет дать ответы на возникающие вопросы. В настоящее время не выделяется обособленный блок всех норм, регулирующих все отношения в области формирования публичных денежных фондов. Проведенное в статье исследование позволило прийти к выводам о необходимости совершенствования публичных доходов в двух направлениях — улучшение законодательного регулирования публичных доходов, устранение имеющихся пробелов и коллизий, а также формирование обособленного, самостоятельного финансово-правового института — института публичных доходов, что позволит комплексно исследовать все проблемы в области формирования публичных фондов и совершенствовать правовое регулирование данной сферы.

© Васильева Н. В., 2017

\* Васильева Наталья Викторовна, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой Байкальского государственного университета, докторант Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

nativi@yandex.ru

664003, Россия, г. Иркутск, ул. Ленина, д. 11

**Ключевые слова:** публичные доходы, бюджетные доходы, финансовое право, публичный интерес, публичные денежные фонды, централизованные фонды, децентрализованные фонды, обязательные платежи, налоги, сборы, страховые взносы, природоресурсные платежи.

**DOI: 10.17803/1729-5920.2017.123.2.070-079**

Сложная задача финансирования публичных расходов за счет как традиционно признаваемых публичными, так и создаваемых в публичных целях частных денежных фондов зависит от нового понимания базисных категорий финансового права. Бюджетные доходы покрывают, хотя и основную, но только часть расходов государства и муниципальных образований. Несомненно, назначением бюджета является обеспечение публичного интереса<sup>1</sup>. Вместе с тем ограниченность бюджетных средств, невозможность удовлетворения за их счет всех общих потребностей определяют то, что функции государства и местного самоуправления в сфере образования, здравоохранения, культуры, в социальной и иных областях осуществляют различные организации, наделенные для этих целей государственным (муниципальным) имуществом, — казенные, бюджетные и автономные учреждения, государственные (муниципальные) унитарные предприятия. Более того, в публичных целях используются и денежные фонды, традиционно относимые к частным.

В настоящее время создаются различные фонды денежных средств, которые могут быть использованы в целях финансирования социально-значимых расходов. Это и фонды государственных корпораций и компаний, в том числе агентства по страхованию вкладов, Внешэкономбанка, фонды негосударственных пенсионных фондов и т.п. В силу гражданско-правовых конструкций эти фонды являются частными, вместе с тем действуют не в частных интересах собственника, а в неких общих, групповых, коллективных интересах (пенсионное обеспечение, защита вкладов, создание необходимой высокотехнологичной продукции и т.п.).

Использование в публичных целях различных централизованных и децентрализованных фондов денежных средств делает невозмож-

ным применение в отношении всех публичных фондов термина «государственные (муниципальные) доходы». Государственными (муниципальными) в строгом смысле этого слова можно признать доходы, принадлежащие государству (местному самоуправлению), т.е. те доходы, собственником которых является государство (местное самоуправление) или полномочия по распоряжению которыми принадлежат государству (местному самоуправлению). Учитывая, что главная цель финансового права заключается в создании упорядоченности, стабильности и охраны сферы финансов, финансовой деятельности государства и муниципальных образований, в формировании условий для воспроизводства общественных отношений в данной сфере путем нормативного регламентирования, обеспеченного государственным принуждением<sup>2</sup>, необходимо не просто переосмысление этой финансово-правовой категории и наделение ее обновленным содержанием, а рассмотрение категориального аппарата финансового права на новом качественном уровне. Считаем необходимым и оправданным употребление в отношении всех публичных фондов денежных средств, как централизованных, так и децентрализованных, более емкого и широкого термина — «публичные доходы».

Употребление более емкого термина «публичные доходы», объединяющего все доходы всех публичных фондов денежных средств, позволит системно, комплексно исследовать все общественные отношения в области формирования используемых в публичных целях фондов денежных средств, что, в свою очередь, будет способствовать совершенствованию правового регулирования данной сферы.

Комплексный анализ правового регулирования публичных доходов показывает, что несмотря на то что в финансово-правовой лите-

<sup>1</sup> Седельникова Р. И. К вопросу о праве собственности на местный бюджет в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 9 (58). С. 75.

<sup>2</sup> Грачева Е. Ю. К вопросу о сущности финансового права // Федеральные и региональные аспекты финансового права : круглый стол, посвященный 75-летию академика Н. И. Химичевой : тезисы выступления (2—3 октября 2003 г.) / под ред. Е. В. Покачаловой. Саратов, 2004. С. 12.

ратуре отмечается, что «нормы, регулирующие отношения по формированию финансовых ресурсов государства и муниципальных образований, являются одними из основополагающих в системе регулирования финансовых отношений»<sup>3</sup>, до настоящего времени данная сфера правовой действительности достаточно разрознена. Рассмотрим современное состояние сферы публичных доходов с точки зрения финансового права как отрасли законодательства, и как отрасли права.

Характеризуя современное состояние законодательства в сфере публичных доходов, отметим разрозненность нормативных правовых актов, наличие большого количества пробелов и коллизий. И это бросается в глаза уже при анализе бюджетных (централизованных) доходов.

Основную часть бюджетных доходов составляют платежи обязательного характера, устанавливаемые публичной властью в одностороннем порядке. Трудности возникают уже при рассмотрении системы этих платежей. Причем прежде всего обращает на себя внимание, что в настоящее время достаточно проблематично составить закрытый перечень обязательных бюджетных платежей. Так, на основе анализа ст. 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации к обязательным доходам можно отнести доходы от предусмотренных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, а также пеней и штрафов по ним, средства, полученные в результате применения мер ответственности, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям и иные суммы принудительного изъятия, а также средства самообложения граждан. Однако такое перечисление обязательных доходов будет неполным, поскольку в него не вошел ряд платежей, в частности лицензионные сборы, таможенные пошлины и сборы, консульские сборы, различные виды природоресурсных платежей, патентные пошлины, страховые взносы во внебюджетные фонды, которые также носят обязательный характер. Более того, на основе анализа норм БК РФ практически невозможно сделать вывод о том, какие обязательные платежи в настоящее время взимаются. Кроме не-

поименования в ст. 41 БК РФ, многие из них не поименованы и в соответствующих статьях БК РФ, определяющих состав неналоговых доходов соответствующих бюджетов. Так, активно обсуждаемая в настоящее время плата по системе «Платон» в ст. 51 БК РФ, определяющей зачисляемые в федеральный бюджет неналоговые доходы, не поименована. Плата поименована только в ст. 179.4 БК РФ при закреплении объема доходов Федерального дорожного фонда.

Необходимо отметить, что такое регулирование на уровне БК РФ приводит к тому, что ряд обязательных платежей практически не урегулирован на уровне закона. В качестве примера можно привести плату в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн (плату по системе «Платон»). Так, ч. 6 ст. 31.1 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>4</sup> установлено, что плата в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн, уплачивается владельцами транспортных средств и зачисляется в федеральный бюджет. Кроме обязательности уплаты такой платы и зачисления ее в федеральный бюджет в законодательстве содержится только норма об освобождении от такой платы отдельных категорий транспортных средств, поименованных в ч. 7 ст. 31.1 Федерального закона «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Вопрос о правовой природе данного платежа в определенной степени возможно разрешить на основании сложившихся правовых позиций Конституционного Суда РФ. С учетом того, что данная плата имеет обязательный, индивидуально-возмездный и компенсационный характер, поступает в бюджетный фонд, ее

<sup>3</sup> Крохина Ю. А. Финансовое право России. М., 2007. С. 351.

<sup>4</sup> СЗ. 2007. № 46. Ст. 5553.

можно рассматривать как неналоговый сбор. Однако ряд вопросов взимания данной платы остается открытым. Обращает на себя внимание, что в определенной степени нарушен принцип однократности обложения, ведь кроме платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения, собственники транспортных средств, имеющих разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн, уплачивают транспортный налог и акцизы, при исчислении ставок которых тоже было учтено возмещение причиняемого автомобильным дорогам вреда. Кроме того, остается открытым вопрос о степени допустимости подзаконного регулирования данной платы. Наиболее спорным вопросом остается взимание данной платы и перечисление ее в бюджет частным лицом — оператором, на которого возложены полномочия по обеспечению функционирования системы взимания платы.

Также сложно выявить какие-либо обобщающие, систематизирующие обязательные платежи категории. Так, в качестве интегрирующей и системообразующей могла бы быть рассмотрена категория «обязательные платежи», употребляемая в нормативных правовых актах, решениях Конституционного Суда РФ, судебной практике, научной и учебной литературе. Вместе с тем анализ действующих нормативных правовых актов показывает, что в отсутствие устоявшегося определения данного термина в него вкладывается разное содержание, можно сказать, что термин «обязательные платежи» употребляется в узком и широком значении.

В процессуальном законодательстве Российской Федерации термин «обязательные платежи» употребляется в узком значении, из их числа исключены санкции, являющиеся мерами ответственности. В частности, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации и Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации выделяют такую категорию дел, как дела о взыскании обязательных платежей и санкций. Однако в связи с отсутствием закрепленного

в них определения обязательного платежа вывод о составе обязательных платежей сделать невозможно, что порождает неопределенность в вопросе о том, какие дела могут рассматриваться в порядке данного производства. Судебной практикой к обязательным платежам, рассматриваемым в порядке такого производства, относятся пени<sup>5</sup>. Получается, что судам в каждом конкретном случае приходится устанавливать обязательный характер того или иного платежа, поступающего в бюджет, в том числе на основании правовых позиций Конституционного Суда РФ.

Законодательством о несостоятельности (банкротстве) и законодательством о налогах и сборах термин «обязательные платежи» рассматривается более широко. Так, согласно ст. 2 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»<sup>6</sup> обязательные платежи включают в себя налоги, сборы и иные обязательные взносы, уплачиваемые в бюджет соответствующего уровня бюджетной системы РФ и (или) государственные внебюджетные фонды в порядке и на условиях, которые определяются законодательством Российской Федерации, в том числе штрафы, пени и иные санкции за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанности по уплате налогов, сборов и иных обязательных взносов в бюджет соответствующего уровня бюджетной системы РФ и (или) государственные внебюджетные фонды, а также административные штрафы и установленные уголовным законодательством штрафы. Статьей 1 Закона РФ от 21 марта 1991 г. № 943-1 «О налоговых органах Российской Федерации»<sup>7</sup> установлено, что налоговые органы Российской Федерации осуществляют контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) в бюджетную систему Российской Федерации налогов и сборов, соответствующих пеней, штрафов, процентов, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, — за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) в бюджетную систему Российской

<sup>5</sup> Определение Московского городского суда от 13 ноября 2015 г. № 4г/5-11333/2015 «Об отказе в передаче кассационной жалобы на судебные акты по делу о взыскании задолженности по налогу и пени для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции».

<sup>6</sup> СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

<sup>7</sup> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 15. Ст. 492.

Федерации иных обязательных платежей, установленных законодательством Российской Федерации.

Исходя из анализа этих актов, можно сделать вывод о том, что обязательными платежами являются налоги, сборы, иные обязательные платежи (взносы), штрафы, пени и санкции. При этом соотношение составляющих обязательных платежей не вполне понятно. Если налоги и сборы выделяются отдельно, то состав иных обязательных платежей определяется по-разному. Законодательство о банкротстве включает в них штрафы, пени и иные санкции, а законодательство о налогах и сборах — нет.

Не добавляет ясности в определении категории «обязательные платежи» и бюджетное законодательство Российской Федерации. Статьей 39 БК РФ закреплено, что доходы бюджетов формируются в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, законодательством о налогах и сборах и законодательством об иных обязательных платежах. Если с нормативными правовыми актами, входящими в первые два вида законодательства, более или менее все понятно (в БК РФ и НК РФ содержатся соответствующие нормы, закрепляющие состав как бюджетного законодательства, так и законодательства о налогах и сборах), то какие именно акты составляют законодательство об иных обязательных платежах, неясно. Получается, что законодательно понятие «обязательные платежи» употребляется в узком (не включая санкции как меры

ответственности) и в широком значении. Но и в первом, и во втором случае состав включаемых в него платежей не вполне понятен. Единственное, что не вызывает сомнения, это то, что к обязательным платежам в узком значении относятся налоги, сборы и пени, а в широком — налоги, сборы, пени и штрафы.

Как обобщающее может быть рассмотрено словосочетание «налоги и сборы», употребляемое в ст. 57 Конституции РФ при определении публично-правовых фискальных обязанностей частных субъектов. В связи с этим можно говорить, что все иные платежи обязательного характера (за исключением налогов, пени и штрафов) объединены термином «сбор». В литературе отмечается, что употребленное в Конституции РФ словосочетание «налоги и сборы» является объединяющим для всех обязательных платежей независимо от того, каким законодательством они регулируются<sup>8</sup>. Таким образом, с конституционно-правовых позиций налоги и сборы как совокупность всех обязательных платежей трактует и Конституционный Суд Российской Федерации. В частности, им указывается, что сборы, как и налоги, являются конституционно допустимым платежом публичного характера, уплачиваемым в бюджет в силу обязанности, установленной законом, а не договором<sup>9</sup>. Обращает на себя внимание, что, исследуя различного рода обязательные бюджетные доходы, Конституционный Суд Российской Федерации употребляет термины «неналоговые фискальные сборы»<sup>10</sup>, «неналоговые платежи (сборы)»<sup>11</sup>,

<sup>8</sup> Реут А. В. Понятие и элементы системы налогов и сборов // Финансовое право. 2012. № 1. С. 26—29; Васянина Е. Л. Система фискальных сборов по законодательству Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2008.

<sup>9</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 1 марта 2007 г. № 326-О-П «По жалобе гражданина Седачева Алексея Владимировича на нарушение его конституционных прав статьями 4, 8, 9, 333.16, подпунктом 36 пункта 1 статьи 333.33 Налогового кодекса Российской Федерации, Федеральным законом “О бюджетной классификации Российской Федерации”, пунктами 3 и 4 постановления Правительства Российской Федерации от 8 апреля 1992 г. № 228 “О некоторых вопросах, связанных с эксплуатацией автотранспорта в Российской Федерации”» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 4.

<sup>10</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2006 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “О связи” в связи с запросом Думы Корякского автономного округа» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 3.

<sup>11</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 10 декабря 2002 г. № 283-О «По запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации от 14 января 2002 г. № 8 “О внесении изменений и дополнений в Положение о пошлинах за патентование изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, регистрацию товарных знаков, знаков обслуживания, наименований мест происхождения товаров, предоставление права пользования наименованиями мест происхождения товаров”» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. № 2.

«сборы неналогового характера»<sup>12</sup>, «фискальные сборы»<sup>13</sup>.

Однако такое же словосочетание — налоги и сборы — употребляется НК РФ, что с учетом наличия в системе бюджетных доходов страховых взносов во внебюджетные фонды, а также обязательных платежей, не входящих в систему налогов и сборов, регулируемую законодательством о налогах и сборах Российской Федерации, вкпе с разнородностью их наименований, позволяет прийти к противоположному выводу.

Обращает на себя внимание, что выделение Правительством РФ страховых взносов в отдельную категорию (согласно проекту Федерального закона «О внесении изменений в Налоговый кодекс РФ (в связи с передачей налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование)»<sup>14</sup> выделяются три категории платежей, регулируемых НК РФ: налоги, сборы и страховые взносы) только усложняет понимание системы обязательных платежей. Платежи во внебюджетные фонды невозможно отграничить от налоговых платежей<sup>15</sup>. На наш взгляд, при всех различиях с налогами они отвечают главному критерию налогового платежа — индивидуальной безвозмездности. Кроме того, они обладают такими признаками налога, как обязательность, публичность, имущественный характер и финансовая цель (полноление финансовыми ресурсами внебюджетных фондов).

Такое состояние системы обязательных бюджетных доходов приводит к размыванию границ публично-правового регулирования и использованию при их взимании и исчислении различных, в том числе гражданско-правовых конструкций. Наиболее ярко сложившаяся ситуацию можно проиллюстрировать на примере платежей за пользование природными ресурсами, действующая в настоящее время система которых отличается сложностью и объединяет ряд разнообразных видов платежей — от налогов до арендной платы. Анализ действующего законодательства показывает, что в числе природоресурсных платежей можно выделить: налог на добычу полезных ископаемых, земельный налог и водный налог; налоговые сборы: сбор за пользование объектами животного мира и водных биологических ресурсов; неналоговые сборы: разовые и регулярные платежи за пользование и сбор за участие в конкурсе (аукционе) на пользование недрами, плату за пользование водным объектом, плату за негативное воздействие на окружающую природную среду, утилизационный сбор; платежи гражданско-правового характера: арендную плату за пользование лесами и земельными участками, что вызывает недоумение, так как разное правовое регулирование применяется к однородным платежам. Такая разнородность сложно объяснима. Не вполне понятно, почему законодатель выбирает ту или иную конструкцию (налог, сбор, гражданско-правовой платеж), ведь имеется дело с единым объектом обложения — при-

<sup>12</sup> Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “О связи” в связи с запросом Думы Корякского автономного округа».

<sup>13</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 16 декабря 2008 г. № 1079-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Рябина Дениса Александровича на нарушение его конституционных прав статьей 23 Федерального закона “Об оружии” и постановлением Правительства Российской Федерации “О размерах единовременных сборов, взимаемых за выдачу лицензий, разрешений и сертификатов, предусмотренных Федеральным законом “Об оружии”, а также за продление их действия”» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 3.

<sup>14</sup> Проект Федерального закона № 1040802-6 «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации (в связи с передачей налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование)» // URL: [http://static.consultant.ru/obj/file/doc/fz\\_110416.pdf](http://static.consultant.ru/obj/file/doc/fz_110416.pdf) (дата обращения: 21 апреля 2016 г.).

<sup>15</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 24 февраля 1998 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 1 и 5 Федерального закона от 5 февраля 1997 года “О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в Фонды обязательного медицинского страхования на 1997 год” в связи с жалобами ряда граждан и запросами судов» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 3.

родными ресурсами. Считаю необходимым согласиться с тем, что нельзя признать допустимым регулирование, при котором однородные по своей сути платежи поступают в бюджет как налоги или как неналоговые платежи<sup>16</sup>.

Что касается децентрализованных публичных доходов, то законодательство в данной сфере также далеко от идеала. Причем обращает на себя внимание, что при формировании децентрализованных фондов денежных средств используются не только добровольные, но и обязательные платежи. Например, Фонд капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме создается за счет взносов собственников помещений, которые носят обязательный характер. Согласно ст. 169 Жилищного кодекса РФ собственники помещений в многоквартирном доме обязаны уплачивать ежемесячные взносы на капитальный ремонт. Вместе с тем финансово-правовое регулирование данных взносов полностью отсутствует.

Отсутствие системного регулирования приводит не только к потерям публичных фондов (возникают трудности при взимании платежей, затруднен контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты различного рода платежей), но и к нарушению прав плательщиков.

Соответствующая сфера правовой теории также не позволяет дать ответы на возникающие вопросы. Отношения, возникающие по поводу осуществления финансовой деятельности государства, преимущественно приобретают форму правоотношений, поскольку в силу особой значимости для государства реализуются только в строго регламентированной правовой форме<sup>17</sup>. Здесь обращает на себя внимание то, что нормы, регулирующие отношения в области формирования публичных фондов, до сих пор разрознены и включены в разные финансово-правовые институты. В настоящее время не выделяется обособленный блок всех норм, регулирующих все отношения в области формирования публичных денежных фондов. Так, исходя из традиционной системы финан-

сового права общественные отношения, включаемые нами в публичные доходы, могут быть включены в два института особенной части — институт государственных (муниципальных) доходов и институт финансов предприятий. Вместе с тем анализ литературы показывает, что в данные институты не включены ряд общественных отношений в области публичных доходов. В традиционно выделяемом институте особенной части финансового права «государственные (муниципальные) доходы» основное внимание уделяется проблемам налоговых доходов. Как правило, в учебниках наиболее крупный блок составляет налоговое право, а исследованию проблем остальных видов государственных и муниципальных доходов либо не уделяется внимание совсем, либо в лучшем случае отводятся один — два параграфа, исследующие классификацию государственных (муниципальных) доходов<sup>18</sup>. В институте «финансы предприятий» как правило исследуются только доходы государственных юридических лиц. Доходы иных публичных денежных фондов не исследуются вовсе.

Признавая значимость налогов, необходимость их самостоятельного и детального исследования, необходимо не забывать, что налоги, хоть и являются основным, но не единственным видом публичных доходов. Преувеличенное внимание к исследованиям налоговой проблематики на фоне малой изученности проблем иных видов публичных доходов (в том числе, ввиду отсылки к иным отраслям права, где также финансово-правовые особенности тех или иных видов доходов не находят своего отражения) приводит к отсутствию исследования многих проблем в области формирования публичных денежных фондов. В частности, несмотря на общепризнанное мнение о том, что финансовый контроль пронизывает все сферы финансовой деятельности государства<sup>19</sup>, в настоящее время в области контроля в сфере формирования публичных финансовых фондов серьезному теоретическому осмыслению подвергается только налоговый контроль.

<sup>16</sup> *Сергеев А. А.* Разграничение налоговых и неналоговых платежей: конституционно-правовой аспект // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 1. С. 44.

<sup>17</sup> *Арбатская Ю. В.* К вопросу о системе финансового права // Академический юридический журнал. 2015. № 4 (62). С. 25.

<sup>18</sup> Финансовое право / отв. ред. Н. И. Химичева. М., 2012.

<sup>19</sup> *Грачева Е. Ю.* Государственный финансовый контроль как важнейший инструмент обеспечения публичных интересов в условиях рынка // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2014. № 4. С. 21.

Изложенное позволяет наметить две парадигмы совершенствования финансово-правового регулирования публичных доходов. Прежде всего необходимо совершенствование законодательства в сфере публичных доходов, устранение существующих пробелов и коллизий. Система публичных доходов должна быть прозрачной и понятной; как указывал английский экономист Адам Смит, точная определенность того, что каждое лицо должно платить, в вопросе обложения представляется делом столь большого значения, что весьма значительная степень неравномерности составляет гораздо меньшее зло, чем малая степень неопределенности<sup>20</sup>.

Также необходимо и совершенствование теории публичных доходов. На наш взгляд, в настоящее время назрела объективная необходимость поставить вопрос о существовании обособленного, самостоятельного финансово-правового института — института публичных доходов, что позволит комплексно исследовать все проблемы в области формирования публичных фондов. Выделение института публичных доходов позволяет по-новому взглянуть на многие финансово-правовые проблемы и прогнозировать развитие финансово-правовой

науки. Согласимся с А. А. Нечай в том, что развитие науки финансового права в настоящее время в целом имеет рефлекторный характер, она реагирует на уже произошедшие перемены в регулировании общественных отношений<sup>21</sup>. Нередко забывается о том, что «каждое управленческое решение предполагает определенный правовой механизм, опосредующий его, обеспечивающий его реализацию»<sup>22</sup>. То же самое в настоящее время происходит с частными фондами, используемыми в публичных целях. Наука финансового права вынужденно реагирует на возникшие правоотношения и пытается их осмыслить при помощи существующего понятийного аппарата. Однако «правильно развивающаяся научная теория должна описывать законы появления новых феноменов общественного бытия и давать методы наиболее эффективного регулирования новых отношений, а не только описывать уже появившиеся отношения, рассматривая постфактум ошибки их правового регулирования»<sup>23</sup>. Применение новой категории «публичные доходы» позволяет выработать концепцию правового регулирования всех общественных отношений, возникающих в процессе аккумуляции публичных фондов денежных средств.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Грачева Е. Ю. Государственный финансовый контроль как важнейший инструмент обеспечения публичных интересов в условиях рынка // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2014. — № 4.
2. Грачева Е. Ю. К вопросу о сущности финансового права // Федеральные и региональные аспекты финансового права : круглый стол, посвященный 75-летию академика Н. И. Химичевой : тезисы выступлений (2—3 октября 2003 года) / под ред. Е. В. Покачаловой. — Саратов, 2004.
3. Крохина Ю. А. Финансовое право России. — М., 2007.
4. Нечай А. А. Проблемы правового регулирования публичных расходов // Очерки финансово-правовой науки современности / под общ. ред. Л. К. Вороновой, Н. И. Химичевой. — М. ; Харьков, 2011.
5. Реут А. В. Понятие и элементы системы налогов и сборов // Финансовое право. — 2012. — № 1.
6. Седельникова Р. И. К вопросу о праве собственности на местный бюджет в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2015. — № 9 (58) сентябрь.
7. Сергеев А. А. Разграничение налоговых и неналоговых платежей: конституционно-правовой аспект // Конституционное и муниципальное право. — 2006. — № 1.

<sup>20</sup> Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М., 1962. С. 611.

<sup>21</sup> Нечай А. А. Проблемы правового регулирования публичных расходов // Очерки финансово-правовой науки современности / под общ. ред. Л. К. Вороновой, Н. И. Химичевой. М. ; Харьков, 2011. С. 297.

<sup>22</sup> Халфина Р. О. Право как средство социального управления. М., 1988. С. 80.

<sup>23</sup> Нечай А. А. Проблемы правового регулирования публичных расходов // Очерки финансово-правовой науки современности / под общ. ред. Л. К. Вороновой и Н. И. Химичевой. М. ; Харьков, 2011. С. 298.

8. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. — М., 1962.
9. Финансовое право / отв. ред. Н. И. Химичева. — М., 2012.
10. Халфина Р. О. Право как средство социального управления. — М., 1988.

Материал поступил в редакцию 1 апреля 2016 г.

## IMPROVING PUBLIC REVENUE: A SYSTEMATIC APPROACH

**VASILYEVA Natalia Viktorovna** — PhD, Associate Professor, Head of the Department of the Baikal State University, Doctoral Student at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
nativi@yandex.ru  
664003, Russia, Irkutsk, ul. Lenina, d. 11

The Article is prepared with the financial support of the State Assignment № 2014/52 for the execution of public works in the field of scientific activity within the framework of the basic part of Project № 597 "Developing methodology for providing financial security of socially significant expenditure" (registration number FGANU CITiS 01201458899).

**Review.** This article takes a look at the issues of legal regulation of public revenue. Noting the complexity of the financial activities of the state and local self-government, using not only revenue of the budgets of the budget system of the Russian Federation, but also incomes of various decentralized funds, including privately owned (e.g. non-governmental pension funds, deposit insurance agencies, capital repair) in order to meet the public interests, the author suggests using a more spacious term "public revenue" instead of "public (municipal) income." This term that encompasses all the revenues of all public funds will provide for systematic examination of all social relations in the field of formation of monetary funds used for public purposes. The author identifies the problems of the sphere of the legal regulation of public revenue. The author carries out an analysis of the contemporary status of the public revenue sphere in terms of financial law as a branch of legislation and as a branch of law. The article notes inconsistency of normative legal acts, the existence of significant conflicts. Special attention is paid to fixing mandatory budgetary incomes, difficulties in determining a list of compulsory payments, lack of unity in terminology. "Mandatory payments" and "taxes and duties" are examined as systematic categories. The author draws attention to the blurring of boundaries of public law regulation and regulatory and civil methods when collecting public payments (for example, a system of natural resources payments). The article notes the lack of financial and legal regulation in the field of compulsory payments transferred to decentralized funds. The article shows that the scope of the legal theory also does not allow us to provide answers to arising questions. Currently, there is no separate set of all norms that govern all relations in the field of public monetary funds. The study conducted in the article leads us to conclusions with regard to the need to improve public revenue in two directions — - improving the legislative regulation of public income, eliminating gaps and conflicts, as well as forming a separate, independent financial and legal institution — - the institution of public revenue, which will allow comprehensive examination of all problems in the field of public funds and improvement of the legal regulation in this sphere.

**Keywords:** public revenue, budget revenue, financial law, public interest, public monetary funds, centralized funds, decentralized funds, compulsory payments, taxes, duties, insurance premiums, natural resources payments.

## BIBLIOGRAPHY

1. Gracheva, E.Yu. State financial control as an important tool of providing public interests in market conditions // Bulletin of the Kutafin University (MSAL). — 2014. — № 4.
2. Gracheva, E.Yu. To the question concerning the nature of financial law // Federal and Regional Aspects of Financial Law: «Round table» devoted to the 75-th Anniversary of Academician Nina I. Himicheva: talking points of the reports (2-3 October, 2003) / Ed. by I.V. Pokachalova. — Saratov, 2004.
3. Krokhina, Yu.A. Financial law of Russia. — М., 2007.
4. Nechay, A.A. Problems of legal regulation of public expenditure // Essays of financial law science of modernity / Ed. by L.K. Voronova, N.I. Himicheva. — М., Kharkov, 2011.



5. *Reut, A.V.* The concept and elements of a system of taxes and fees // Financial Law. — 2012. — № 1.
6. *Sedelnikova, R.I.* To the question of the local budget ownership in the Russian Federation // Actual Problems of Russian Law. — 2015. — № 9 (58) September.
7. *Sergeev, A.A.* Differentiation of tax and non-tax payments: a constitutional law aspect // Constitutional and Municipal Law. — 2006. — № 1.
8. *Smith, A.* Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. — М., 1962.
9. Financial Law / Ed. by N.I. Himicheva. — М., 2012.
10. *Halfina, R.O.* Law as a means of social control. — М., 1988.