

УДК 347.3

## О СООТНОШЕНИИ ПОНЯТИЙ «ФИНАНСОВАЯ ТЕХНИКА» И «ЮРИДИЧЕСКАЯ ТЕХНИКА НАЛОГОВОГО ПРАВА»

А. О. Якушев

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 20 июля 2011 г.

**Аннотация:** автор анализирует соотношение понятий «финансовая техника», «техника финансового права», «налоговая техника» и «техника налогового права». Теоретические выводы иллюстрируются примерами, полученными при сравнении налогов и государственных займов как финансовых инструментов извлечения бюджетных доходов.

**Ключевые слова:** финансовая техника, техника финансового права, техника налогообложения, техника налогового права, налоги, сборы, государственные займы.

**Abstract:** author examines the relationship between the concepts of «financial technique», «technique of Finance Law», «technique of taxation» and «tax law-drafting technique». The theoretical conclusions are illustrated by examples from the comparison of taxes and public loans as financial instruments for extracting of budgetary revenues.

**Key words:** financial technique, technique of finance Law, technique of taxation, tax law-drafting technique, taxes, public loans.

В признаваемой классической работе П. М. Годме «Финансовое право Франции» сформулировано понятие финансовой техники как «действий, приводящих к определенным финансовым результатам»<sup>1</sup>. В данном понятии финансовая техника включает в себя налоговую технику как совокупность правил установления, введения и взимания налогов, бюджетную технику как совокупность средств обеспечения соответствия расходов и доходов и учетную технику как совокупность правил составления отчетности для осуществления контроля за финансовыми операциями. Подобное понятие финансовой техники используется и в более современных исследованиях французских ученых<sup>2</sup>.

Российские специалисты в области финансового права также обращали внимание на вопрос о средствах финансовой деятельности государства, понимая под ними технико-юридические, операционно-технические, коммуникативные и транспортные средства<sup>3</sup>. Указывалось, что средства финансовой деятельности государства и муниципальных образований весьма разнообразны и работают в определенной системе. От-

---

381

---

<sup>1</sup> Годме П. М. Финансовое право Франции. М., 1978. С. 50.

<sup>2</sup> Каби Б., Каби Ж. Финансовая техника и отмыwanie денег // Социальные и гуманитарные науки. Отчественная и зарубежная литература. Серия 2. Экономика // Реферативный журнал. 1999. № 3. С. 60–64.

<sup>3</sup> Финансовое право / под ред. М. В. Карасёвой. М., 2002. С. 28–30.

мечалось, что «техника финансовой деятельности государства и муниципальных образований отличается высокой степенью сложности и зависит от слаженной работы специалистов многих профессий. Соответственно изучение финансово-правовых проблем... требует от юристов-финансоведов не только анализа финансово-правовых норм, но и принятия во внимание финансовой техники в целом, которая состоит из сложной системы правил»<sup>4</sup>. Российскими учеными выделялись частные случаи финансовой техники, например «финансовая техника собирания доходов»<sup>5</sup>, или «бюджетная техника»<sup>6</sup>.

Финансовая техника как совокупность знаний существует в связи со сложностью самой финансовой деятельности как публичной, так и частной. Некоторые приемы финансовой техники, например бюджетирование, техника ведения учета и отчетности, техника заимствований, едины и для публичных, и для частных финансов. Некоторые методы, например метод обязательных платежей – налогов и сборов, характерен только для публичных финансов и не может применяться в финансовой деятельности частных лиц.

Граница между техническими приемами публичной финансовой деятельности и техникой частных финансов не является неподвижной. По мере развития экономики, при изменении политической ситуации в стране те или иные методы финансовой деятельности включаются в арсенал публичных или частных финансов или, наоборот, запрещаются и исключаются из финансовой практики.

Например, в условиях жестко регулируемой государством экономики, например плановая экономика СССР<sup>7</sup> или экономика любого государства в военный период<sup>8</sup>, наряду с налогами и сборами применялся такой способ пополнения доходной части бюджета, как принудительный государственный заем, в том числе размещаемый по подписке. В настоящий

<sup>4</sup> Карасёва М. В. Финансовое правоотношение : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 1998. С. 42.

<sup>5</sup> Бельский К. С. Налоговая система : генезис, основные элементы, принципы // Государство и право. 2006. № 9. С. 48–55.

<sup>6</sup> Боголепов М. И. Государственный долг. СПб., 1910. С. 11.

<sup>7</sup> Правила и порядок проведения в жизнь Постановления Центрального исполнительного комитета и Совета Народных Комиссаров Союза ССР от 7 марта 1924 г. о помещении резервных и запасных капиталов государственных предприятий в государственные и гарантированные Правительством процентные бумаги : постановление Совета Труда и Оборона от 11 апреля 1924 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства, издаваемое Народным комиссариатом юстиции. 12 июля 1924 г. № 54. Отдел первый. Ст. 533 ; О принудительном размещении государственного 6 % выигрышного займа среди частных подрядчиков, поставщиков и комиссионеров : декрет СНК от 18 сентября 1923 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства, издаваемое Народным комиссариатом юстиции. 14 декабря 1923 г. № 98. Отдел первый. Ст. 978.

<sup>8</sup> О принудительных займах во Франции см.: Годме П. М. Финансовое право Франции. Ч. 8, раздел А.

момент такой метод пополнения финансовых ресурсов государства законодательно запрещен и в России не практикуется<sup>9</sup>.

Некоторые приемы финансовой техники, созданные первоначально в интересе частных лиц, могут адаптироваться для решения финансовых задач государства. Например, такой инструмент частной финансовой и банковской деятельности, как секьюритизация активов, начинает использоваться для возмещения недополученных бюджетных доходов, возникших вследствие налоговой недоимки. Примером использования этого приема финансовой техники в публичных целях является Закон Португалии № 103/2003 «The state and social security securitisation law»<sup>10</sup>. В России подобная практика не легализована, но успешное применение данного технического приема в одной из стран ЕС позволяет надеяться на рецепцию подобного финансового инструмента системой публичных финансов России.

Приемы финансовой техники должны рассматриваться в комплексе, так как на практике данные приемы применяются также в комплексе. Государство в своей финансовой деятельности комбинирует и сочетает разные приемы финансовой техники, стремясь добиться желаемого результата. Например, изъятие средств у частных лиц при помощи принудительного государственного займа и изъятие средств при помощи налогов и сборов по сути своей остаются одним и тем же явлением – принудительным изъятием средств частных лиц для финансирования публичных нужд. Один из этих приемов финансовой техники государство применяет тогда, когда другой прием применить нельзя, или он предположительно будет неэффективным. В особо тяжелых случаях государство может одновременно применить оба названных приема для гарантированного достижения результата. Это утверждение ярко иллюстрируется французским примером размещения принудительного займа и взимания антиинфляционного сбора в соответствии с Законом Франции от 7 января 1948 г. Названным актом был установлен исключительный сбор для борьбы с инфляцией, взыскивавшийся с определенных категорий дохода<sup>11</sup>. Можно было освободиться от уплаты этого налога, подписавшись на заем. Таким образом, в данном случае мы видим пример «гарантированного изъятия» средств у частных лиц при помощи двух финансовых инструментов, применяемых одновременно с одной и той же целью.

Рассмотрим, что представляет собой налоговая техника как элемент финансовой техники, каково содержание налоговой техники и как техника налогообложения влияет на состояние законодательства о налогах и сборах.

---

<sup>9</sup> См.: Пункт 4 ст. 75 Конституции РФ // Рос. газ. 2009. № 7 ; пункт 2 ст. 817 ГК РФ ; Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 5.

<sup>10</sup> См.: *Де Вриз Роббе Ж. Ж. Али П.* Секьюритизация и право. М., 2008. С. 400–413.

<sup>11</sup> См. *Годме П. М.* Финансовое право Франции.

Любая человеческая деятельность должна быть казуальна, т.е. иметь объяснимую причину<sup>12</sup>. Причиной использования государством налоговой техники является потребность публичных финансовых фондов в установлении источников доходов. Осуществление государством, муниципалитетами и иными публичными образованиями своих функций требует затрат финансовых ресурсов, поступающих по общему правилу из бюджетной системы. Финансовые фонды, входящие в бюджетную систему государства, и иные публичные финансовые фонды должны регулярно пополняться. Именно эта часто безграничная потребность в деньгах и является первоначальной причиной использования приемов налоговой техники, а затем и инструментов юридической техники налогового права.

Юридическая техника налогового права вторична по отношению к финансово-налоговой технике, так как юридическая техника налогового права должна способствовать созданию правового акта, устанавливающего определенный налог, вводящего его определенным образом и взимаемого в соответствии с данным актом. Какой налог установить, когда его вводить, как его администрировать – это вопросы, ответ на которые дает именно финансовая техника налогообложения. Юридическая техника налогового права – инструмент по созданию одного из источников бюджетных доходов – налогового дохода. Финансовая техника формирует и моделирует систему доходов (и расходов) публичного финансового фонда в целом.

Если какой-либо налог неэффективен, приносит незначительные поступления в бюджет и вызывает значительное количество конфликтов в обществе, то этому могут быть две причины: ошибка в финансовой технике налогообложения или ошибка в юридической технике налогового права. В первом случае мы говорим о том, что принято решение о взимании «неправильного», экономически порочного налога, например подушного налога, налога с оборота и т.п. При этом нормативный акт, устанавливающий и вводящий такой налог, может быть безупречным с точки зрения юридической техники, но результат введения такого налога не может не быть отрицательным для общества. Во втором случае мы говорим о том, что принято решение о взимании правильного по сути налога, но правильный налог установлен дефектным правовым актом, что позволяет обязанным лицам уклоняться от платежей, пользуясь ошибками законодателя. Здесь мы говорим о том, что идеальная модель, построенная финансистами, не была надлежащим образом описана законодателями, поэтому правоприменители не могут воплотить ее в жизнь.

По нашему мнению, инициированный государством процесс поиска и мобилизации дополнительных ресурсов в публичные финансовые фонды в первую очередь приводит к необходимости выбора надлежащего финансового инструмента. Если не рассматривать в данном случае такие экзотические способы пополнения бюджета, как получение контрибуции с проигравшей войну стороны, массовая конфискация имущества при

---

<sup>12</sup> Современная энциклопедия. URL: <http://www.dic.academic.ru>

проведении репрессий в отношении собственного населения и т.п., современное государство имеет следующие способы пополнение бюджета:

- установление налога или «налогового» сбора;
- установление фискального «неналогового» сбора;
- установление парафискального платежа;
- включение в доходную часть бюджетов поступлений от государственных регалий, т.е. поступлений от монополю продаваемых государством товаров, выполняемых работ и оказываемых услуг;
- осуществление принудительных государственных займов.

Теоретически, по мере возникновения у государства потребности в деньгах, которую можно удовлетворить за счет собственного населения, государство должно сделать выбор финансового инструмента, который оно собирается использовать. То есть первый вопрос налоговой техники – это вопрос о необходимости применения именно налоговой техники, а не техники государственных займов, неналоговых сборов или техники взимания парафискальных платежей для пополнения бюджета.

Для того чтобы проиллюстрировать вышеизложенные теоретические выводы, проведем сравнительный анализ налогов и государственных займов как финансовых инструментов формирования доходной части бюджетов.

Результаты этого анализа помогут сформулировать ответ на вопрос: в каком случае государство для удовлетворения финансовых потребностей должно прибегать к налоговой технике, а в каком – к технике займов?

На первый взгляд, налоги и государственные займы как способы формирования доходной части публичных финансовых фондов существенно отличаются друг от друга. В соответствии и с теоретическим, и с легальным определением налога, данным в ст. 8 НК РФ, налог является обязательным, безвозвратным и безвозмездным платежом. Наоборот, государственный заем в соответствии со ст. 817 ГК РФ является платежом добровольным, возвратным и возмездным. Но это первоначально кажущееся существенным различие финансовых инструментов стирается при более глубоком анализе.

В науке существует даже точка зрения, в соответствии с которой налог и государственный заем по сути своей являются одним и тем же финансовым инструментом, так как влекут одинаковые правовые и экономические последствия<sup>13</sup>.

В соответствии с данной точкой зрения государственный заем вряд ли можно назвать добровольным и основанным на договоре. Данный довод основан на том, что условия осуществления государственных займов определяются не соглашением заемщика и займодавца, а заемщиком-государством в одностороннем порядке в соответствии с его финансовыми потребностями и возможностями. Такой дисбаланс в правах и обязанностях сторон является характерным для государственных займов и отра-

---

<sup>13</sup> Об ассимиляции налога и займа см.: *Годме П. М.* Финансовое право Франции. С. 347.

жен и в главе 14 БК РФ. Более того, в ряде случаев государство-заемщик, пользуясь своим суверенитетом и иммунитетом от банкротства, может предоставить себе право пересматривать условия полученного займа в одностороннем порядке.

Правовое регулирование внешних заимствований в России осуществляется не только нормами БК РФ, но и Федерального закона «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг»<sup>14</sup>. Бюджетный кодекс РФ в ст. 105 предусматривает возможность реструктуризации публичного долга. Под реструктуризацией долга понимается основанное на соглашении прекращение долговых обязательств, составляющих государственный или муниципальный долг, с заменой указанных долговых обязательств иными долговыми обязательствами, предусматривающими другие условия обслуживания и погашения обязательств. Реструктуризация долга может быть осуществлена с частичным списанием (сокращением) суммы основного долга. Очень важным является указание в тексте правовой нормы на соглашение сторон долгового обязательства как на обязательное условие реструктуризации долга. До 2000 г. российское бюджетное законодательство предусматривало возможность реструктуризации публичного долга в одностороннем порядке на основании инициативы публичного образования, что существенно ущемляло права частного лица – кредитора. Таким образом, до 2000 г. по своему усмотрению Россия могла делать полученные ею займы фактически безвозвратными, что сближало подобные займы с налогами и подтверждало сформулированную выше теорию об «ассимиляции» налогов и государственных займов.

Своеобразным ограничением возвратности и возмездности займа является возможность государства минимизировать свои выплаты кредиторам путем увеличения инфляции. Как правило, государственные займы осуществляются на длительный срок – 5 и более лет<sup>15</sup>. В условиях постоянной инфляции в размере 10–15 % в год, реальная стоимость средств при погашении займа уменьшится как минимум на 50–75 %, т.е. заем оказывается на 50–75 % безвозвратным. Проценты, дополнительно выплачиваемые заемщиком, уменьшают потери кредитора, но никогда не компенсируют их полностью. Поэтому можно говорить, что подписчики государственного займа несут такие же безвозвратные потери, как и налогоплательщики.

Более того, следует отметить, что в финансовой науке (Л. Вагнер, Л. Штейн) существовала и активно разрабатывалась теория о том, что возвращение государством долга, возникшего в результате размещения государственного займа, является излишним, т.е. заем является таким же безвозвратным платежом, как и налог. Государству достаточно только

---

<sup>14</sup> Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг : федер. закон от 29 июля 1998 г. № 136-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31.

<sup>15</sup> О сроках государственных займов см.: *Исаев А. А.* Государственный кредит. М., 2004. С. 396.

выплачивать кредитору проценты за пользование денежными средствами<sup>16</sup>. В настоящий момент эта теория большинством ученых-финансистов не поддерживается, но сам факт создания подобной концепции говорит о многом.

Также следует сказать, что в финансовой науке существовала и диаметрально противоположная теория, в соответствии с которой налог, как и государственный заем, является платежом возвратным. Подобный парадоксальный с современной точки зрения вывод делался советскими учеными-финансистами на основе утверждения К. Маркса о том, что в социалистическом обществе всё удержанное с производителя, как с частного лица, прямо или косвенное идет на пользу ему же как члену общества<sup>17</sup>. Данная позиция отражалась С.Д. Цыпкиным, который утверждал, что средства, собранные в виде налогов, возвращаются населению в форме затрат на развитие народного хозяйства и социально-культурной сферы<sup>18</sup>.

Следующим аспектом, сближающим государственный заем и налог как источники формирования публичных финансовых фондов, является элемент принуждения, который в любом случае применяется при размещении ценных бумаг государственного займа. Разумеется, самым ярким примером являются открыто объявленные государством обязательными займы, проводимые в СССР, когда заработная плата большинству трудящихся выдавалась частично не деньгами, а ценными бумагами государственного займа без возможности отказа от подобной сделки. По данным, приведенным в работах П. М. Годме, М. И. Боголепова, А. А. Исаева, подобная практика существовала и в иных государствах, но, как правило, в военное время для покрытия чрезвычайных расходов<sup>19</sup>.

Кроме того, государство всегда заинтересовано в 100 %-ном размещении ценных бумаг осуществляемого займа, поэтому может прибегнуть к иным принудительным мерам, обеспечивающим размещение. Таким принудительными мерами могут быть: возложение на участников финансового рынка обязанности хранить свои резервы именно в государственных ценных бумагах, включение государственных ценных бумаг в ломбардные списки активов, могущих быть предметом залога при получении кредита в Центральном банке государства, ограничение эмиссии и реализации иных негосударственных ценных бумаг, ограничение иных возможностей инвестирования в драгоценные металлы и иностранную валюту и т.п. В данном случае мы видим не «прямое», а «косвенное», опосредованное принуждение. Тем не менее принуждение при размещении государственных ценных бумаг применяется всегда, отрицать этот факт

---

<sup>16</sup> См.: *Вагнер Л.* Русские бумажные деньги. Киев, 1871.

<sup>17</sup> См.: *Маркс К.* Критика готской программы. URL: <http://www.marxists.org/russkij/marx/1875/gotha.htm>

<sup>18</sup> См.: *Цыпкин С. Д.* Правовое регулирование налоговых отношений в СССР. М., 1955. С. 21.

<sup>19</sup> См.: *Боголепов М. И.* Государственный долг. СПб., 1910 ; *Исаев А. А.* Государственный кредит. М., 2004.

невозможно, и это также сближает налог и государственный заем как финансовые инструменты, как источники бюджетного дохода.

Краткий вывод из теории «ассимиляции» налога и государственного займа П. М. Годме формулирует следующим образом: «Результаты налога и займа идентичны. В обоих случаях это часть национального дохода, которая изымается из сферы частного потребления. Опустошает ли гражданин свой кошелек для того, чтобы заплатить налоги, или подписаться на заем, экономические результаты одинаковы – в обоих случаях кошелек опустошается, потребление в сфере домашнего хозяйства сокращается, покупательная способность «сжимается». Это касается настоящего. В будущем результаты этих двух видов государственных доходов также остаются идентичными. Заем не в большей мере, чем налог, составляет обременение для нации»<sup>20</sup>.

В настоящей работе мы согласимся с мнением П. М. Годме, о том, что признание полной идентичности налогов и государственных займов как финансовых инструментов пополнения доходной части бюджетов невозможно, так как, во-первых, степень государственного принуждения к налогоплательщикам и степень принуждения к подписчикам государственных займов существенно отличаются, и, во-вторых, налог представляет собой неприкрытое и разовое изъятие денег, а в случае займа кредитор государства лишается активов медленно, в течение всего срока займа, в результате постоянной инфляции.

Тем не менее наличие вышеизложенной теории ассимиляции говорит о том, что налог и государственный заем как финансовые инструменты во многом схожи, хотя и имеют каждый свою специфику. Поэтому каждый раз, когда у государства возникает потребность в дополнительных доходах, первым вопросом, на который следует ответить финансистам, является следующий: какой инструмент пополнения бюджета использовать в данном случае: налог или заем? Попытаемся выработать общие рекомендации по выбору надлежащего финансового инструмента.

По мнению как «классических» (П. М. Годме), так и современных (Н. П. Кучерявенко) исследователей, бесспорными основными признаками налога являются:

- утверждение законом (закрепление актом органа государственной власти);
- обязательность;
- принудительность;
- нецелевой характер дохода;
- зачисление в бюджет.

Кроме того, выделяются такие признаки налога, как безусловность, индивидуальная безвозмездность, безвозвратность, денежный характер платежа<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Годме П. М. Финансовое право Франции. С. 348.

<sup>21</sup> См.: Годме П. М. Финансовое право. М., 1978. С. 370–383 ; Кучерявенко Н. П. Налоговое право : в 2 т. М., 2011. Т. 1. С. 492–507.

Чем же отличается государственный заем от налога? По мнению выше-названных исследователей, отличие займа заключается в следующем.

Во-первых, государственный заем, как правило, не является безвозмездным. Во-вторых, он обычно является возвратным. В настоящий момент государственный заем в незначительной степени основан на принуждении, поэтому размещение государственного займа не является такой конфликтной процедурой, как установление и взимание налога.

Плательщики налогов и подписчики займов не всегда являются одними и теми же лицами. Подписчики государственных займов вкладывают свои сбережения. Налогоплательщики могут рассчитываться с государством не только за счет сбережений, но и за счет иных ресурсов вплоть до уменьшения потребления.

Размещение ценных бумаг государственного займа требует определенного доверия потенциальных заемщиков к государству, без которого заем либо должен быть объявлен принудительным, либо ценные бумаги не смогут быть размещены.

Доверие заемщиков государству возникает в силу целого ряда факторов. Особенности формирования доверия/недоверия частных лиц к государству-заемщику должны изучаться скорее психологами, чем специалистами в области финансов. Многими специалистами отмечалось, что «нельзя усмотреть какую-либо связь между политическим могуществом государства, его обширностью, числом жителей, качеством войска и кредитоспособностью... Убеждение, что народ богат, что бремя лежащих на нем налогов далеко не достигает высшего предела, что благосостояние возрастает безостановочно, делает кредит государства почти безграничным. Такое положение занимают, например, Англия и Франция»<sup>22</sup>.

В настоящий момент (лето 2011 г.) доверие частных инвесторов к государствам-заемщикам существенно подорвано дефолтами таких европейских стран-заемщиков, как Исландия, Ирландия, Греция, Португалия, проблемами с управлением государственным долгом в США. Российский дефолт 1998 г. на уровне федерального бюджета, фактическая неплатежеспособность, дотационность большинства региональных бюджетов в Российской Федерации и абсолютного большинства муниципальных бюджетов делает Россию, ее субъекты и отдельные муниципальные образования крайне ненадежными заемщиками, доверие частных кредиторов к которым находится на достаточно низком уровне. Поэтому широкое использование такого финансового инструмента, как государственный заем, для финансирования бюджетной системы России в настоящий момент представляется не совсем возможным.

Взимание налогов не требует доверительных отношений между государством и обязанными платить лицами, поэтому налог является более универсальным и широко применяемым способом пополнения бюджетов.

---

<sup>22</sup> *Исаев А. А.* Государственный кредит. С. 404.

Для успешного размещения государственного займа, по мнению ряда исследователей, важна даже политическая конъюнктура. Так, П. М. Годме писал, что «правые» правительства являются в глазах частных займодавцев более кредитоспособными, чем «левые», что доказывается успешными размещениями государственных займов правительствами Франции и Великобритании в период правления консерваторов и неоднократными провалами государственных займов в период правления социалистов или либералов<sup>23</sup>.

В связи с отсутствием реальной многопартийности в России в период с момента окончания «Смутного времени» и по настоящее время провести аналогии в российской финансовой системе и подтвердить или опровергнуть данную закономерность отечественными примерами мы, к сожалению, не можем.

Для взимания налогов расклад политических сил совершенно не важен. Налоги собирают и правые, и левые правительства, при этом тяжесть налогов может перемещаться между разными социальными группами населения в зависимости от баланса политических сил, оставаясь в целом неизменной.

Если принимать классификацию расходов публичных финансовых фондов на текущие и чрезвычайные (М. И. Боголепов, А. А. Исаев), или текущие и капитальные (БК РФ в первоначальной редакции), то можно предположить, что государственные займы должны служить инструментом финансирования исключительно чрезвычайных или капитальных расходов: военные расходы, расходы на ликвидацию последствий чрезвычайного происшествия, расходы на создание новых объектов государственной собственности<sup>24</sup>. Такой вывод делался названными учеными потому, что возвратность заемных средств подразумевает использование их либо для финансирования непредвиденных расходов, не подлежащих секвестру, либо для «инвестирования» во вновь создаваемые имущественные комплексы, могущие принести государству доход, за счет которого предполагается погасить заем.

Цель осуществления государственного займа во многом влияет на успешность его размещения. «Настроение общества отражается на государственном кредите. Если цель, для которой государство заключает заем, возбуждает сочувствие, капиталы обычно притекают в государственное казначейство, и наоборот. Успешное заключение русским правительством так называемых «восточных» займов 1877 и 1978 гг. объясняется тем сочувствием, с которым русское общество относилось к войне с Турцией, тем общим настроением, которое придавало этой войне религиозное и национальное значение... Неуспешность двух австрийских государственных займов объясняют тем, что одновременно с первым была уничтожена равноправность евреев с христианским населением, второй же был

---

<sup>23</sup> Годме П. М. Финансовое право Франции. С. 360–361.

<sup>24</sup> См.: Боголепов М. И. Государственный долг ; Исаев А. А. Государственный кредит.

заключен для противодействия Италии в ее борьбе за независимость»<sup>25</sup>. Полагаем, что эти замечания, сделанные применительно к Российской и Австро-Венгерским империям конца XIX в., справедливы и по отношению к России начала XXI в. Вряд ли можно представить себе среднестатистического россиянина, подписывающегося на государственный заем, осуществляемый с целью проведения очередного экономического форума, спортивного чемпионата, телевизионного конкурса, покупки и санации частного банка, переименования госорганов и т.п. мероприятий, проводимых в России в значительной части за счет расхода бюджетных средств. С другой стороны, проведение займов с целью финансирования развития транспортной инфраструктуры, реконструкции объектов коммунального хозяйства, иных действительно общественно полезных начинаний представляется вполне возможным.

Важность целевого использования средств, полученных от государственных займов, отражена в полемике, происходящей в Конгрессе США в июле–августе 2011 г. Ни представители республиканской, ни представители демократической партий не против использования государственных займов для финансирования бюджетных расходов. Однако представители республиканцев настаивают на использовании заемных средств для финансирования чрезвычайных и капитальных расходов и на неиспользовании их для финансирования текущих расходов на социальные программы, проводимые демократическим правительством<sup>26</sup>.

Налоговый доход в этом плане является более универсальным источником пополнения бюджета. В связи с тем, что возвратность налога не предполагается, государство может использовать средства, полученные в результате налогообложения и для финансирования текущих, и для финансирования капитальных или чрезвычайных расходов по своему усмотрению.

Займы как инструмент финансирования не вызывают такой высокой политической напряженности в обществе, как новые налоги и налоговые сборы. Взимаемые налоги означают принудительное лишение плательщиков части принадлежащего им имущества, что не может не вызывать недовольства. Степень недовольствия от налогового принуждения тем выше, чем выше налоговое бремя. Налоги вызывают столь отрицательную реакцию, что, как было отражено в работах И. И. Янжула и П. П. Гензеля, первоначально налоги взимались только с рабов и неполноправных жителей страны, и только впоследствии стали общеобязательными<sup>27</sup>. В настоящий момент большинством ученых разделяется точка зрения, что обязанность платить налог объясняется всеобщей возможностью воспользоваться благами, вытекающими из возможности жить и работать в дан-

<sup>25</sup> Исаев А. А. Государственный кредит. С 403.

<sup>26</sup> См.: Минаев А. Операция «Долг и Трепет» // Коммерсант-власть. 2011. № 29.

<sup>27</sup> Янжул И. И. Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах. СПб., 1904. С. 200 ; Гензель П. П. Очерки по истории финансов. М., 1913. С. 48.

ном государстве<sup>28</sup>, и что налог – мера свободы, а не несвободы человека, как писал Адам Смит. Но налогообложение в любом случае вызывает недовольство и раздражение плательщиков – собственников, поэтому чрезмерные налоги могут вызвать не только экономические (несостоятельность плательщиков), но и политические (смена правящей партии, «налоговый бунт», революция) последствия. На эту особенность налогового финансирования бюджетов указывал П. М. Годме, говоривший, что «повышение налогов связывает экономическую активность, а жертвы, которые налоги требуют с населения, особенно при прямом обложении, могут вызвать политическое возмущение»<sup>29</sup>.

Государственный заем как финансовый инструмент не вызывает подобной политической напряженности в обществе, поэтому может быть использован даже в условиях существующего высокого налогового бремени. Кроме того, следует учесть, что займодавцами могут выступить лица, не являющиеся налогоплательщиками данного государства, например иностранцы.

Делая вывод из вышеприведенного сравнения налога и государственного займа, отметим, что налог как финансовый инструмент является более универсальным способом пополнения доходной части бюджета. Налоговые доходы могут использоваться для финансирования любых расходов бюджетов, налоговые поступления в принципе безвозвратны и достаточно дешевы для публичных финансовых фондов (стоимость администрирования налогов однозначно ниже процентов по займу). Взимание налогов основано на принуждении и не учитывает субъективного фактора доверия/недоверия плательщиков к государству. Налоги обеспечивают систематические поступления в бюджеты в течение длительного времени. При этом налоги, установленные сверх определенного предела, приводят к недовольству населения, лишают правительство политической поддержки.

Заем как финансовый инструмент более сложен в применении, так как он должен использоваться преимущественно для финансирования «капитальных» или «чрезвычайных» бюджетных расходов. За счет возвратности и возмездности займов доходы в виде займа дороже для бюджета, чем налоговые доходы. Размещение государственных займов не обеспечено принуждением, а потому не может быть 100%-ным гарантированным источником дохода бюджета. Успешность проведения подписки на государственные ценные бумаги зависит от доверия займодавцев и иных субъективных факторов. Однако при этом только заем может позволить правительству осуществить единоразовое существенное пополнение бюджета тогда, когда это особенно необходимо. И, наконец, проводимые займы не вызывают недовольства населения и не влияют отрицательно на отношения между населением и правительством государства.

---

<sup>28</sup> См.: Горлов И. Теория финансов. СПб., 1845. С. 56–58.

<sup>29</sup> Годме П. М. Финансовое право Франции. М., 1978. С. 353.

Проведенное разграничение налогов и государственных займов как финансовых инструментов позволяет делать выводы о том, в каких случаях государство может и должно пополнять публичные финансовые фонды за счет налогов и налоговых сборов, а в каких – прибегать к займам.

Решение вопроса о применении правильной разновидности финансовой техники одновременно позволяет ответить на вопрос, какую отраслевую разновидность юридической техники должны использовать законодатели в конкретном случае: юридическую технику налогового права или иной вид финансово-правовой техники.

*Воронежский государственный университет*

*Якушев А. О., кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права*

*E-mail: yao@law.vsu.ru*  
*Тел.: 8 (473) 255-84-79*

*Voronezh State University*

*Yakushev A. O., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of Financial Law Department*

*E-mail: yao@law.vsu.ru*  
*Tel.: 8 (473) 255-84-79*