



НЕНАЛОГОВЫЕ ПЛАТЕЖИ В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ: ГРЯДЕТ СИСТЕМАТИЗАЦИЯ?

В России назревает реформа так называемых неналоговых платежей. В марте представители бизнес-сообщества (ТПП, РСПП и «Опора России») обратились к Председателю Правительства РФ Д.А. Медведеву с просьбой ускорить принятие законопроекта, предполагающего систематизацию законодательства о неналоговых платежах. При этом в экспертных кругах обсуждаются два пути реформы: с включением таких платежей в Налоговый кодекс (НК) РФ (на этом варианте настаивает Минфин России) или с принятием отдельного закона. Какой вариант поддерживаете Вы и почему? Какими ограничениями, на Ваш взгляд, должно сопровождаться появление новых видов неналоговых платежей или изменение регулирования уже существующих? С такими вопросами мы обратились к нашим экспертам.



**АЛЕКСАНДР
СЕЛИВАНОВ**

заместитель директора
департамента
законотворческой
деятельности ТПП РФ

— В текущей ситуации, когда нет точного понимания, какие платежи относить или не относить к неналоговым, вариант с принятием отдельного федерального закона, регулирующего порядок установления, введения и взимания таких платежей, видится более предпочтительным, нежели включение отдельных неналоговых платежей в НК РФ.

Проблема неналоговых платежей не только в том, что они рассеяны по нормативным актам, принимаются зачастую подзаконными актами и т.д., но и в том, что они бесконтрольно устанавливаются на всех уровнях власти. И если включить в НК РФ отдельные платежи, оставив все остальные как есть и не вводя жестких правил для них, то ситуация лучше не станет. Нужно законодательно ограничить возможность бесконтрольного установления платежей, например ввести правило, что они могут устанавливаться только на основании федерального закона и только если законодательный (представительный) орган на региональном и местном уровне примет решение о необходимости установления платежа. При этом в законе должны содержаться в том числе предельные размеры неналоговых платежей, которые могут установить в регионе и на муниципальном уровне. Именно эти ограничения позволят навести



порядок с неналоговыми платежами и остановить их бесконтрольное введение и увеличение.

Следует также в скорейшем времени завершить работу по формированию реестров и перечней таких платежей. В подготовленном Минфином России законопроекте «О регулировании отдельных обязательных платежей юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»¹ соответствующие положения по формированию реестра имеются. И если платеж по каким-либо причинам не попадает в реестр, то его взимать нельзя — такое правило тоже закреплено в этом документе. Подобная системная работа позволит определить, какие платежи, на каком уровне и в каком размере установлены, оценить экономическую эффективность платежа, систематизировать и сгруппировать платежи. В дальнейшем это позволит, например, соединить несколько однородных платежей в один или отменить необоснованные платежи, что, в свою очередь, даст бизнесу возможность сократить административные и финансовые издержки.

Отмечу также, что перенос платежей в НК РФ — достаточно сложный и долгий процесс, а ситуация с неналоговыми платежами уже выходит из-под контроля. Ежегодно вводятся все новые и новые платы, взносы, отчисления в фонды и пр. Но многие инициативы подобного характера еще на рассмотрении, пока удастся их сдерживать. Дальнейшее затягивание процесса установления общих правил и ограничений по неналоговым платежам может оказать существенное воздействие на экономику страны: отток инвестиций, уход предпринимателей с рынка и т.д.

Следует также учитывать, что Президент поставил цель стабилизировать условия ведения бизнеса, сохранить правила игры на долгосрочный период. Это, по идее, означает, что постоянные изменения в фискальной политике государства должны быть сведены к минимуму, в том числе должен быть решен вопрос с неналоговой нагрузкой на бизнес. Решение этих задач в совокупности позволит стабилизировать ситуацию в предпринимательской среде и обеспечит ведение полноценного «белого» бизнеса.

Таким образом, полагаю, что говорить о частичном или поэтапном переносе неналоговых платежей в НК РФ пока преждевременно. Экономический эффект от такого решения будет не в пользу предпринимателей — финансовые органы смогут чаще их штрафовать и применять к ним различные обеспечительные меры, предусмотренные Кодексом, такие как блокировка счетов. Для бизнеса это будет означать рост административных и финансовых издержек, поскольку новые обязательства неизменно обростут необходимостью сдавать новую отчетность, которую кто-то на предприятии должен будет готовить.

¹ См.: <http://regulation.gov.ru/> (дата обращения: 22.03.2018).



МИХАИЛ ОРЛОВ

партнер, руководитель
департамента
налогового и
юридического
консультирования
КПМГ в России и
СНГ, председатель
Экспертного
совета Комитета
Государственной Думы
по бюджету и налогам,
кандидат юридических
наук

— Складывающаяся в последние пять-шесть лет практика введения все новых и новых неналоговых обязательных платежей, безусловно, беспокоит бизнес. Нет никакого смысла контролировать уровень изъятий из бизнеса части имущества в виде налогов и сборов, если параллельно существуют неналоговые обязательные платежи, которые являются для него точно таким же фискальным обременением. Но при этом мы должны четко разграничивать обязательные неналоговые платежи, которые обладают признаками налога и сбора (обязательные, индивидуально-безвозмездные, направленные на финансирование нужд государства и местного самоуправления), и иные обязательные платежи, которые такими признаками не обладают (административные штрафы, обязательные страховые платежи (ОСАГО) и т.п.).

В действующем законодательстве есть вполне четкая правовая основа для запрета на установление и взимание неналоговых платежей, обладающих признаками налога или сбора. В п. 5 ст. 3 НК РФ четко сформулирована норма: «Ни на кого не может быть возложена обязанность уплачивать налоги и сборы, а также иные взносы и платежи, обладающие установленными настоящим Кодексом признаками налогов или сборов, не предусмотренные настоящим Кодексом либо установленные в ином порядке, чем это определено настоящим Кодексом». Осталось только подтолкнуть суды к тому, чтобы они, руководствуясь этой нормой, не боялись признавать несуществующей обязанность организаций или физических лиц уплачивать платежи, обладающие признаками налога или сбора и установленные в обход НК РФ.

На мой взгляд, какого-то дополнительного регулирования взимания неналоговых платежей не требуется. Нужно только научиться применять те нормы, которые уже существуют в НК РФ.

Я категорически против создания какого-то нормативного правового акта о неналоговых платежах.

Неналоговые платежи — это все те платежи, которые не обладают признаками налога или сбора, т.е. существуют за пределами правового поля НК РФ. Разрабатывать под них специальный закон — это правовой нонсенс. Представьте себе, что параллельно Уголовному кодексу РФ будет существовать Кодекс поведения, не содержащего признаки уголовных преступлений. Или, например, появится новый Федеральный закон «О неналоговых органах». Закон «О неналоговых платежах» станет таким же абсурдным, как и приведенные мною примеры. Все налоги и сборы схожи по своей правовой природе. Платежи, не обладающие признаками налогов и сборов, наоборот, очень разнообразны, и не надо их загонять в один нормативный правовой документ.

Не могу поддержать идею введения отдельного раздела НК РФ «Неналоговые платежи». Если мы признаем, что тот или иной платеж обладает признаком налога или сбора, то это надо признать и законодательно, включив его в систему налогов и сборов наряду с другими налоговыми платежами. Любое обособление правового регулирования таких платежей внутри налоговой системы (будь то отдельный закон или даже отдельный раздел в НК РФ)



породит соблазн предусмотреть для них особый порядок правового регулирования — например, разрешить устанавливать ставки актами исполнительных органов власти или доверить Минфину России определять порядок их уплаты. Давайте вспомним, что подобная самобытность правового регулирования платежей позволяла и Конституционному Суду РФ сделать вывод об особом порядке установления фискальных сборов².

В НК РФ не должно быть места платежам, не обладающим признаками налогов или сборов, но если эти платежи попадут в налоговую систему, то правовое регулирование для них должно быть такое же, как и для остальных налогов и сборов.

Кстати, в рамках работы по включению неналоговых платежей в состав НК РФ следует завершить интеграцию обязательных социальных страховых платежей в налоговую систему РФ. Сегодня они включены в Кодекс, но почему-то не названы налогами. Давайте признаем очевидное: «страховые взносы», включенные сегодня в НК РФ, — это налоги, и не будем этого стесняться.



ВАДИМ ЗАРИПОВ

руководитель
аналитической
службы компании
«Пепеляев Групп»

— Проблемой так называемых неналоговых платежей мы занимаемся уже много лет — с тех пор, как появился удивительный во всех отношениях «налог на болванки» (см. Постановление Правительства РФ от 14.10.2010 № 829). В 2015 г. совместно с ТПП РФ мы провели комплексное экономико-правовое исследование, результаты которого были представлены на съезде ТПП РФ Президенту и послужили началом правительственной работы.

Целый ряд обязательных платежей должен быть включен в часть вторую НК РФ, а на многие платежи следует распространить действие основных положений части первой Кодекса. В то же время необходим технический закон для проведения с помощью реестров инвентаризации платежей на всех уровнях власти и создания посредством закрытого перечня «узкого горлышка» для появления новых.

Главный камень преткновения — признание этих платежей тем, чем они на самом деле являются, — налогами и пошлинами. Например, в 2002 г. Конституционный Суд РФ не согласился с Верховным Судом, который посчитал плату за загрязнение окружающей среды незаконно установленным налогом, а в 2016 г. отказался считать платежи, собираемые посредством системы «Платон», налогом или сбором.

Некоторые платежи характеризуются целевым назначением или тем, что не зачисляются в бюджеты. Но это не те признаки, которые отличают налоги от «неналогов». Я не говорю про ОСАГО или обязательные затраты предприятий — они не формируют публичные фонды и к тому же не связаны с монополией, т.е. с исключительными властными полномочиями на их взимание.

² См., напр.: Определение КС РФ от 10.12.2002 № 283-О.

Эксперимент со страховыми взносами во внебюджетные фонды наглядно доказал неэффективность специальных законов. Подобный претендующий на самостоятельность закон — это либо закон, состоящий из пробелов и вдобавок постоянно деградирующий, либо второй Налоговый кодекс. Надо ли изобретать велосипед? Зачем легитимизировать параллельную налоговую систему?

Качественное администрирование может обеспечить только налоговая служба и только инструментами, предусмотренными НК РФ. Налог — это индивидуально безвозмездное изъятие части имущества налогоплательщика, поэтому без системы принуждения мало кто будет его платить, он становится налогом на совесть. В результате ухудшаются и условия конкуренции на рынке. В то же время для налогоплательщиков Кодекс содержит массу гарантий, призванных сбалансировать положение сторон.

Очевидно, что включение платежей в состав НК РФ означает появление более опытного контролера, а также более строгий правовой режим: безакцептное взыскание, блокировка счетов, штрафы, уголовная ответственность — в общем, целый букет неприятностей для бизнеса.

Необходим длительный переходный период, не меньше пяти лет, ведь многие годы подобных мер не было. Тем более что проблему скрытой фискальной нагрузки поднял именно бизнес, и принимаемые решения не должны наказывать его за инициативу. Только при этом условии вводимые в Кодекс платежи не должны учитываться при составлении рейтинга *Doing Business*.



АРКАДИЙ БРЫЗГАЛИН

генеральный директор Группы компаний «Налоги и финансовое право», кандидат юридических наук

— Просто возмутительно, что государство вот уже почти 30 лет не может определиться с таким важным и серьезным для общества и бизнеса вопросом, как неналоговые платежи.

Напомню, что еще Постановлением Верховного Совета РСФСР от 27.12.1991 № 2118-1 «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации „Об основах налоговой системы в Российской Федерации“» законодатель поручил Правительству определить перечень, порядок и сроки уплаты сборов и разных неналоговых доходов. К сожалению, данное поручение не выполнено до сих пор.

Отсутствие единства в правовом регулировании бюджетных доходов создает и в праве, и на практике неоправданный перекосяк, когда одна часть единого целого (государственных финансов) буквально *заурегулирована*, а другая фактически находится в правовом вакууме. Подобное *размывание* единства финансового права, в глубине которого идут незримые процессы обособления и даже отчуждения отдельных его институтов, провоцирует деструктивные процессы и в тех его подотраслях, которые на первый взгляд кажутся монолитными.



В настоящее время можно выделить три способа решения проблемы правового урегулирования взимания неналоговых платежей:

1) создание единого кодифицированного законодательного акта, который включит в себя весь регулятивный комплекс установления, введения и взимания неналоговых платежей, — этакого кодекса государственных доходов, или, как пишет в своих документах Минфин России, «неналогового кодекса»;

2) расширение сферы применения положений НК РФ об установлении и администрировании фискальных платежей посредством инкорпорации существующих вне пределов налогово-правового регулирования фискальных взиманий в этот законодательный акт, который, кстати, 31 июля 2018 г. будет отмечать юбилей — 20 лет с момента принятия;

3) принятие закона, регламентирующего порядок установления и взимания фискальных доходов бюджета, не охватываемых НК РФ.

Пока же очевидно, что власти выбрали некий комбинированный способ, когда и в НК РФ внедряются нормы о неналоговых платежах (см., например, главу 34 НК РФ «Страховые взносы», введенную Федеральным законом от 03.07.2016 № 243-ФЗ), и одновременно Минфин России разрабатывает проект закона об обязательных платежах, которые не регулируются Кодексом.

Я же считаю, что в настоящее время оптимальным вариантом будет именно второй, при котором в НК РФ наряду с «общей» (первой) и «особенной» (второй) частями можно будет сформировать часть третью, «специальную» — «Неналоговые платежи и сборы».

Выбор подобного варианта, во-первых, сохранит целостность и универсальность правового регулирования отношений по бюджетным доходам, а во-вторых, распространит на эту сферу все прогрессивные положения части первой НК РФ (презумпция невиновности плательщика, единые принципы установления и взимания (ст. 3), единые подходы к контролю и ответственности и т.д.).

В то же время какие-то моменты можно урегулировать посредством введения специальных норм как в отношении неналоговых платежей вообще (что, наверное, неизбежно), так и в отношении каких-то конкретных неналоговых платежей в частности.

Думаю, что с точки зрения выбора концепции правового регулирования отношений по установлению, введению и взиманию неналоговых платежей это будет самый эффективный вариант.



ДЕНИС ЩЕКИН

доцент кафедры
финансового права
юридического
факультета МГУ им.
М.В. Ломоносова,
управляющий партнер
юридической компании
«Щекин и партнеры»,
кандидат юридических
наук

— Острые дискуссии между бизнесом и властью о том, как регулировать обязательные платежи, расплывшиеся в нашей правовой системе, весьма примечательны. В настоящее время Минфин России решил инкорпорировать наиболее крупные из этих платежей в Налоговый кодекс РФ. Это и плата за негативное воздействие на окружающую среду, и обязательные отчисления операторов сети связи общего пользования, и сборы по системе «Платон», и экологический, курортный и утилизационный сборы. Бизнесу не нравится то, что эти платежи будут администрировать налоговые органы и за их неуплату будут применяться санкции как за неуплату налогов, а также что налоговые органы смогут блокировать счета компаний за такую неуплату. Но бизнесу в принципе любые обязательные платежи не нравятся.

В этих спорах о политической и бизнес-целесообразности обязательных платежей доводы о правовой природе этих платежей рассматриваются как второстепенные. Между тем именно правовая природа платежей должна быть критерием для включения их в НК РФ. Признание за названными платежами их налоговой природы и согласие Минфина России на их включение в Кодекс означает, что ранее они не должны были взиматься, поскольку в ст. 3 НК РФ предусмотрено, что ни на кого не может быть возложена обязанность уплачивать налоги и сборы, а также иные взносы и платежи, обладающие установленными этим Кодексом признаками налогов или сборов, не предусмотренные Кодексом либо установленные в ином порядке, чем это в нем определено.

Однако эту норму никто не воспринимал всерьез именно потому, что стремление взимать иные обязательные платежи на основании иных норм законодательства, помимо налогового, являлось существенной тенденцией последних лет, по сути, прикрывающей рост фискальных изъятий при формальной неизменности числа налогов и сборов. Но налог или сбор, в какие бы одежды его ни маскировали, по своей природе остается таковым.

В настоящее время происходит увеличение честности налоговой системы — то, что объективно является налогами и сборами, инкорпорируется в НК РФ. И это не исключает специального регулирования в НК РФ специфики принудительных мер, применяемых к такого рода платежам. С точки зрения издержек государства по контролю за взиманием этих платежей очевидно, что целесообразнее сосредоточить эту функцию в ФНС России как в едином органе фискального контроля, а не множить контрольные аппараты применительно к каждому платежу. Законодатель уже пробовал администрировать страховые взносы (пенсионные, взносы на обязательное медицинское и социальное страхование) специализированными органами: ничего хорошего из этого не получилось, и платежи возвращены в НК РФ и налоговым органам. Это столбовая дорога консолидации налоговых платежей в НК РФ и их администрирования налоговыми органами, которую с правовой точки зрения нужно признать правильной.

Более того, обязательные сборы, имеющие неналоговую природу, т.е. взимаемые на началах обязательности, но поступающие не в бюджет, а напрямую



бюджетным или даже автономным учреждениям (например, платежи, взимаемые за проведение государственной экспертизы проектной документации), также должны будут со временем обрести свое место в НК РФ. Сейчас предлагается закрепить в Кодексе наиболее крупные платежи, а для иных обязательных платежей создать специальный закон и электронный реестр — это все промежуточный этап, который тем не менее может затянуться на много лет. Правильнее было бы пойти дальше и создать особый раздел НК РФ для таких платежей с урегулированием специфики их установления, взимания, администрирования и ответственности за их неуплату. И уже с учетом этого с уважением вернуться к норме ст. 3 НК РФ, которая запрещает взимание обязательных платежей, имеющих фискальную природу, не предусмотренных НК РФ. В этом была бы настоящая защита бизнеса. В противном случае под видом всяких плат, тарифов и еще чего угодно не исключена новая волна обязательных платежей.

**ЕВГЕНИЙ ТИМОФЕЕВ**

партнер юридической
компании *Goltsblat BLP*

— Понятие «неналоговые платежи» объединяет целый ряд платежей, совершенно различных по своей природе, в связи с чем помещение соответствующего регулирования в один нормативный акт, будь то кодекс или закон, является совершенно беспочвенным.

Те платежи, которые имеют природу налоговых сборов (патентные пошлины, утилизационный сбор, сборы за проезд по дорогам и т.п.), должны существовать в рамках Налогового кодекса РФ. И то, что они установлены иначе, является нарушением. Сюда же относятся все платежи за так называемые государственные услуги (это удобный, но очень некорректный термин), т.е. сборы, взимаемые в связи с осуществлением государством его функций. Это позволит резко умерить пыл во введении новых сборов и предоставить плательщикам все обычные налоговые гарантии. Опасения, связанные с возможными санкциями Кодекса за нарушения, на мой взгляд, чепуха, поскольку серьезные санкции к сборам неприменимы.

Остальные неналоговые платежи — это, как правило, навязанные государством затраты. Это совершенно отдельный вопрос, и здесь надо переосмысливать как саму возможность, так и последствия такого навязывания. Например, если государству для выполнения его функций действительно нужен обширный архив операторов связи, в то время как самим операторам он не нужен, то, кажется очевидным, что и оплачивать создание и функционирование такого архива должно государство, т.е. за счет каждого из нас, а не тех, кому не повезло вложиться в телекоммуникации. Регулировать это нужно, наверное, в Бюджетном кодексе РФ. При этом рассматривались еще и простые платежи по сделкам с государственными предприятиями и учреждениями — это, на мой взгляд, к рассматриваемому вопросу вообще не относится.



КИРИЛЛ НИКИТИН

директор центра
налоговой политики
экономического
факультета МГУ им.
М.В. Ломоносова

— Вариант реализации (НК РФ или отдельный закон) не так принципиален, как содержание.

Немного предыстории.

Бурный рост неналоговых платежей, большая часть которых обладает всеми признаками «налога» или «сбора» в терминах НК РФ, обозначился с обещанием Президента не увеличивать налоговую нагрузку до 2019 г. Но первые ростки появились задолго до того. Это и первая попытка маркировки товаров (остановленная Конституционным Судом), и «налог на болванки» (ст. 1245 ГК РФ).

С обещанием Президента решили повышать нагрузку не мытьем, так катаньем, придумав назвать и сбор с большегрузов («Платон»), и утилизационные сборы (не имеющие никакого целевого характера), и навязанные госорганами и их учреждениями услуги обязательными / неналоговыми / фискальными платежами.

При этом надо сказать, что ни Конституция, ни законы, устанавливающие полномочия органов государственной власти субъектов и органов местного самоуправления, никаких полномочий вводить обязательные платежи, не являющиеся ни налогами, ни сборами, не предусматривают.

Тем не менее рассчитывать на защиту этой позиции в современном КС, особенно после решения по «Платону»³, не приходится.

Фактически позиция делового сообщества является компромиссом: «Ок! Давайте согласимся платить всё, что уже навводили, несмотря на спорную конституционность, но на этом поставим точку».

И тут принципиальна не развилка «НК или отдельный закон», а нормы. Главное — отсутствие того режима санкций, который предусмотрен НК (блокировка счетов за неуплату, штрафы) и неприменение норм ответственности, предусмотренных УК (ст. 198, 199). Еще раз — не просто так, потому что не хочется, а потому, что изначально эти платежи — неконституционны, и согласие их платить не означает их признание такими же налогами (сборами), как те, что вводились в полном соответствии с Конституцией.

Не менее важны следующие параметры регулирования: исключительный перечень платежей — в тексте федерального закона (а не подзаконных актах и законах уровня субъектов), порядок введения, изменения и отмены — в тексте федерального закона.

Также было бы неверным сейчас легитимизировать все без исключения установленные на данный момент платежи как уже введенные — нет, по многим из них стоит принять решение об отмене/корректировке.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 31.05.2016 № 14-П.



Отдельная тема — утилизационные сборы (которые на практике являются не чем иным, как налоговым источником финансирования программ развития промышленности). Во-первых, у экономистов есть масса вопросов к их целесообразности. Во-вторых, они должны носить целевой характер с прозрачным механизмом использования, отчетностью, определением уровня ставки (если у целевого фонда — профицит, то это свидетельство не эффективности, а завышенности ставки), норматива расходов на администрирование (не выше 5–10%), а в-третьих — сопровождаться порядком отказа от уплаты / возврата из бюджета (с пенями), если плательщик самостоятельно осуществил утилизацию.

Все сказанное легче, по крайней мере на первый взгляд, осуществить в отдельном законе, а не в НК РФ. Но, повторюсь, этот выбор не так принципиален.



АЛЕКСАНДР КОЗЫРИН

заведующий кафедрой
финансового,
налогового и
таможенного права
Национального
исследовательского
университета «Высшая
школа экономики»,
доктор юридических
наук, профессор

— Выскажусь не по конкретному списку сборов и пошлин, которые следует или не следует включить в систему налогов и сборов, регулируемых НК РФ, а в поддержку самой идеи как можно скорее определиться с правовым регулированием неналоговых обязательных платежей.

С одной стороны, в России нет ни одного нормативного правового акта, в котором были бы в систематизированном виде закреплены обязательные публично-правовые платежи неналогового характера. Этот факт выглядит по меньшей мере странным. Провести на законодательном уровне инвентаризацию неналоговых платежей, безусловно, необходимо.

С другой стороны, включать в НК РФ и исключать из него отдельные обязательные платежи, как это делал законодатель ранее, нельзя: современный Кодекс сейчас весь в заплатках. Как законодательный акт он давно уже потерял стройность и концептуальность. Едва ли кому-то удастся, опираясь на действующий НК РФ, ответить, а еще лучше — объяснить, что же регулирует российское налоговое законодательство. Что должна включать в себя система фискальных платежей? Если сборы — то какие? Если пошлины — тот же вопрос. Кстати, неплохо бы присмотреться к старинному опыту отдельных стран, удачно разводящих понятия «сбор» и «пошлина». Пришло время высказаться законодателю и относительно неналоговых платежей. Без внесения ясности в эти вопросы концептуального характера все предлагаемые изменения останутся лишь заплатками, пришитыми карманами.

Вроде бы государство начинает формировать единый фискальный канал, в ведение Минфина России возвращена таможенная служба, в сферу регулирования НК РФ включены страховые взносы... И в то же время остается открытым вопрос о таможенных платежах, которые с 1999 по 2006 г. входили в состав федеральных налогов и сборов, теперь исключены из налогового законодательства, а вместе с ними из сферы налогового регулирования исчезла без малого половина всех поступлений федерального бюджета. Кстати, эта проблема также осталась сейчас в подвешенном состоянии.

Хотелось бы, чтобы наш законодатель все-таки определился: Налоговый кодекс — это про что?



ДАНИЛ ВИННИЦКИЙ

заведующий кафедрой
финансового права,
профессор УрГЮУ,
член президиума
Международной
ассоциации
финансового права,
доктор юридических
наук, профессор

— Вопрос о правовом регулировании так называемых неналоговых платежей/сборов имеет длинную историю, и попытки его решения, если они не были основаны на четкой и принципиальной правовой позиции относительно их природы, нередко лишь усложняли ситуацию.

В частности, практика Конституционного Суда РФ 2001–2004 гг., выраженная в различных определениях Суда (по так называемым фискальным/компенсационным сборам за технический осмотр, сборам в виде экологических платежей, платежей за использование автодорог и т.п.), как представляется, не добавила определенности в правовом регулировании соответствующих отношений, а, напротив, обогатила юридический понятийный аппарат нечеткими квазюридическими выражениями (*неналоговый сбор, фискальный сбор, компенсационный сбор* и т.д.). Эти искусственно сконструированные в практике понятия, может быть, хороши для поиска политических компромиссов, но разрушительны для юриспруденции.

Позиция Конституции РФ, цитировать которую в практической деятельности становится все более опрометчиво, достаточно однозначна: *каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы*. Что следует после этой знаменательной фразы? Общеизвестный знак препинания — точка, означающая завершение предложения.

Российский конституционно-правовой режим не предусматривает никаких иных обязательных и всеобщих платежей, специально предназначенных для распределения бремени публичных расходов среди граждан и их организаций, кроме налогов и сборов. Противоположная логика зачастую сводится, с одной стороны, к попыткам одновременного обоснования публичной обязательности вновь изобретенных и вводимых в правовую систему квазиналоговых повинностей, а с другой стороны, к аргументации отличий этих обременений от налогов и сборов в том виде, как последние определены в специальном законодательстве (НК РФ) и практике Конституционного Суда РФ 1995–1999 гг.

Соответственно, в качестве итога мы получаем тезис о том, что якобы в рамках каждой соответствующей новации речь идет о том или ином обязательном (*неналоговом, фискальном, компенсационном, парафискальном* и т.п.) платеже, природа которого юридической науке достоверно неизвестна (т.е. мы имеем дело с неким инновационным достижением законодателя, которое просто не успели еще имплементировать в конституционный режим), но платить который уже, несомненно, необходимо.

В действительности, все эти ухищрения и неустанный поиск юридических компромиссов не имеют ни научного, ни практического смысла. Понятие сбора в рамках действующего конституционного режима и НК РФ может



быть *всеохватывающим* в достаточной степени, а именно — настолько, чтобы объединить все многообразие обязательных платежей, в основу которых положен не только *факт наличия у плательщика облагаемого объекта* (как это предусмотрено для налогов), но и *факт предоставления плательщику специального права, оказания ему публично значимых услуг* (не гражданско-правового характера), *включения его в специальную систему отраслевого регулирования* (например, систему страхования вкладов населения) и т.п.

Напомню, что ст. 1 НК РФ (п. 3) сформулирована достаточно гибко и допускала регламентацию сборов, подпадающих под общий правовой режим законодательства о налогах и сборах, за пределами собственно Кодекса. Следовательно, наиболее принципиальный аспект — это создание эффективных механизмов для гарантирования плательщикам любых подобных сборов такого же уровня юридической защиты, который предусмотрен в НК РФ собственно для плательщиков налогов и сборов (главы 1–20).

В связи с изложенным ввиду инициативы Минфина России, обнародованной 20 марта 2018 г., о включении шести (насколько мне известно) сборов в виде структурных элементов Кодекса представляется, что:

1) такое решение будет целесообразным, если оно будет сопровождаться уточнением легального определения сбора, предусмотренного в п. 2 ст. 8 НК РФ. Напротив, вычленение вновь вводимых платежей из правового режима сборов путем конструирования в НК РФ неких новых обременений, не охватываемых логическими пределами понятия «сбор» (как бы они ни назывались — «неналоговые сборы», «фискальные...», «компенсационные...», «парафискальные...»), контрпродуктивно, поскольку приведет не к усилению определенности регулирования за счет распространения режима НК РФ на сходные отношения, а к сегментированию правового режима на основе неясных критериев и к разрушению имеющейся в НК РФ логической структуры;

2) разработка и принятие федерального закона «О регулировании отдельных обязательных платежей юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» нецелесообразны. Предметом этого закона, противопоставляемого НК РФ, не могут быть сборы в силу причин, обозначенных мною ранее. Что касается платежей за различные государственные экспертизы, платежей, взимаемых бюджетными учреждениями за оказание услуг и т.п., то они должны, по моему убеждению, остаться юридически подчиненными основам гражданско-правового регулирования (с учетом устанавливаемых ограничений, вытекающих из возможности контроля за ценообразованием, а также принимая во внимание возможность создания условий конкуренции с частноправовыми структурами в той мере, в какой последние могут быть допущены к оказанию аналогичных, сходных или тождественных услуг).



ВИКТОР МАЧЕХИН

глава налоговой
практики в России
международной
юридической фирмы
Linklaters, кандидат
юридических наук

— На мой взгляд, дискуссия о том, каким образом — Кодексом или отдельным законом — регулировать неналоговые платежи, является непринципиальной, это больше технический вопрос. Важнее то, какие платежи подпадут под такое регулирование и в какой степени они будут регламентированы на федеральном уровне.

Сто лет назад активное развитие таких платежей в европейских странах позволило решить проблемы, которые не решались изменением традиционных налоговых платежей в рамках обычной процедуры. Разнообразие неналоговых платежей обеспечивает гибкость для финансовой системы страны, и, соответственно, их формализация неизбежно приведет к уменьшению такой гибкости.

Вообще, несмотря на значительный и растущий интерес делового сообщества к правовому регулированию неналоговых платежей, а научного сообщества — к исследованию их правовой природы, данный инструмент остается малоизученным в России. Торопливость с введением новых инструментов в налоговые акты неоднократно приводила к тому, что потом приходилось экстренно решать весьма болезненные проблемы, возникшие в результате таких нововведений (примером могут служить правила для консолидированной группы налогоплательщиков или для контролируемых иностранных компаний). Во избежание таких ситуаций может быть логично вводить регулирование неналоговых платежей на федеральном уровне постепенно. Те платежи, которые стоят ближе других к налоговым, вполне можно урегулировать на уровне федерального закона. Такая логика прослеживается в последних инициативах Минфина России, который предложил включить несколько неналоговых платежей в НК РФ. Эта же логика была реализована и в целом при создании и развитии второй части НК РФ, когда регулирование отдельных налогов вводилось постепенно. Возможно, что некоторые неналоговые платежи не будут нуждаться в серьезном регулировании или в регулировании на федеральном уровне. Что касается экзотических платежей, традиционно относимых к неналоговым (например, компенсационных выплат за пролет над территорией Российской Федерации — так называемые роялти «Аэрофлота»), то есть большие сомнения, что надо что-то менять в их существующем регулировании и срочно добавлять их в федеральный закон.

Регулирование неналоговых платежей на федеральном уровне (что предусматривает определение элементов платежей в той или иной мере) уже является ограничением для каждого из них. Установление дополнительных индивидуальных или общих ограничений для всех неналоговых платежей (например, по их совокупному объему) вызывает сомнения. Такие ограничения не очень свойственны налоговому законодательству.