

ПАРАФИСКАЛЬНЫЕ ПЛАТЕЖИ В РОССИИ: СОСТОЯНИЕ И НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ

Колкарева И.Н.

доцент, к. ю. н., доцент

кафедры гуманитарных дисциплин Краснодарского филиала Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова

Колкарева Э.Н.

доцент, к. э. н., доцент

кафедры денежного обращения и кредита

ФГБОУ ВО Кубанского государственного аграрного университета имени И.Т.

Трубилина

Аннотация: Статья посвящена вопросу наличия в российской финансовой системе большого количества платежей (как фискальных, так и парафискальных), не включенных в Налоговый кодекс РФ. Все эти платежи должны находиться в сфере единого правового регулирования. В работе приводится обширный перечень таких платежей и предлагается ряд мер по унификации их правового регулирования, режима взимания и расходования.

Abstract: The article is devoted to how and in what cases (both fiscal and parafiscal), not included in the Tax Code of the Russian Federation. All these payments must be in the sphere of uniform legal regulation. The work lists extensive lists of such payments and suggests a number of measures to unify their legal regulation, the regime of levying and spending.

Ключевые слова: парафискальные платежи, публичные финансы, налог, обязательная оплата, общественные интересы.

Keywords: parafiscal charge, public finances, tax, charge, obligatory payment, public interests.

Современное состояние и развитие финансового права и законодательства характеризуется постоянной трансформацией и появлением целого ряда новых институтов и несформировавшейся терминологией. Речь идёт об особом виде платежей, утративших фискальную функцию и именуемых по-разному: неналоговый платёж, квазиналог, парафискальный налог или парафискалитет. Единообразие терминологии финансового права является первостепенной задачей, от которой зависит не только уровень правового сознания и культуры, но и состояние экономики России в целом. Реше-

ние проблемы терминологической двойственности и пробелов финансового законодательства выступает сферой интересов не только и не столько цивилистов и экономистов, а в большей степени правоприменителей – субъектов бизнеса.

На сегодня можно констатировать, что российское финансовое право пошло путём заимствования понятий и институтов права зарубежных стран и, базируясь на ст. 4 Ордонанса № 59-2 1959 г. Франции выработало обобщенное наименование нефискальных платежей, обозначив их парафискальными налогами (парафискалитетами). Об этом факте свидетельствует судебная практика, в частности постановления Конституционного суда РФ.

Рассматривая вехи развития практики Конституционного Суда на тему публичных платежей, их правовой природы, следует указать три периода. Первый период, наверное, наиболее приятный для налогоплательщиков, для экспертного сообщества, это период 1996-1997 годов, когда Конституционный Суд очень четко, однозначно указал на то, что понятие «законно установленный налог (сбор)» означает то, что все элементы должны быть зафиксированы в законе. Таким образом, бала поставлена точка в возможности существования парафискальных платежей. Второй этап это начало 2000-х (2001– 2002 годы), характеризуется поиском приёмов и способов неналогового регулирования. Конституционный Суд – это государственный орган, который существует не на какой-то отдельной планете, то есть он понимает, что существует проблемное регулирование, но не преследует цели полностью обрушить это регулирование, по сути, был в какой-то мере вынужден в ряде своих определений ввести такое понятие, как «неналоговый фискальный сбор», тем самым указав на возможность законодателя делегировать отдельные полномочия исполнительным органам власти, Правительству по установлению тех или иных элементов. Тем самым в какой-то мере был предложен некий компромиссный вариант. Но при этом, цель была дать импульс законодателю о том, что необходимо скорректировать эти моменты в непродолжительный период времени. В частности, это касалось, конечно, платы за загрязнение окружающей среды. К сожалению известно, что до настоящего времени должным образом это регулирование не приведено в порядок. Ну и, пожалуй, третий этап, о котором надо говорить, наверное, он все-таки ближе к первому этапу, к этапу, который в большей степени, наверное, приветствуется экспертным сообществом. Это постановление 2006 года № 2-П, когда Конституционный Суд, рассматривая конституционность положений закона «О связи», касательно отчислений операторов связи, то есть, по сути, это публичный платеж, он

сказал о том, что, нет, подождите, неправильно предоставлять чрезмерные полномочия органу исполнительной власти в части регулирования элементов данного платежа. И законодатель должен чувствовать вот эту границу – где остановиться. То есть, в принципе, Конституционный Суд признал неконституционным данное регулирование, ну и, как уже сегодня говорилось, указал на то, что на любые публичные платежи действует положение Конституции в части законного установления налога и сбора.

Сегодня становится очевидным, что все труды по созданию Налогового кодекса РФ, который бы в одном источнике права и законодательства упорядочил все, что платится, было кодифицировано, все подчинилось понятным, прозрачным и более или менее единым правилам (с учетом особенностей) являются тщетными. Уже не только в Налоговом кодексе РФ, но и в отраслевых законодательных актах появляются платежи с не очень понятной, по крайней мере, для российского права, системой и правовой природой. Не совсем ясно что это за платежи, какое они значение имеют? Они вроде бы, с одной стороны, в силу разных причин не подпадают под налоги и сборы, которые определены в Налоговом кодексе РФ. Более того, само определение налогов и сборов в Налоговом кодексе стало нуждаться в определенном уточнении. И эти платежи при ближайшем рассмотрении в целом в мире известны, но если в какой-то степени в кодификации в мире все-таки находятся, то у нас это такие не очень системные виды, которые не подчиняются общим правилам. Придумываются они в различных ведомствах. Некоторые платежи, имеющие очень много характерных черт налогов, тем не менее, даже не проходят специальной процедуры подготовки и рассмотрения в соответствующих профильных комитетах Государственной Думы и Совета Федерации, а тем более стадии законотворческого процесса.

Существование таких платежей существенно ухудшает привлекательность страны для иностранных инвесторов, не способствуют экономическому росту и увеличению количественных показателей среднего бизнеса. Эта проблематика весьма чувствительна, по крайней мере, для нашего предпринимательского сообщества. Дело в том, что регулярно при, скажем, обсуждении основ налоговой политики на текущий год возникает вопрос, какова же налоговая нагрузка на российских предпринимателей. И когда Министерство финансов рассуждает о налоговом бремени, то учитываются только налоговые платежи и сборы, а вот все эти 70 (но на самом деле их больше) платежей, которые имеют многие характеристики налогов по существу, но и тем не менее это все равно форма изъятия, это фискальные сборы с предпринимателей, они как-то не учиты-

ваются. И создается такая более или менее благостная картина, хотя до благостности ей очень и очень далеко. И это очень важный момент для того, чтобы все-таки реально оценивать, как государство соотносится с предпринимателями, и это, с нашей точки зрения, один из серьезных показателей российского инвестиционного климата.

Пока же граждане и всё предпринимательское сообщество не понимают для каких целей и задач (публичных или частных) собираются весьма значительные объёмы денежных средств [3]. Именно существующая двойственность ситуации выступает полем для нецелевого расходования средств и возникновения коррупционной составляющей. Наличие таких неопределённостей явно не совпадает с интересами государства и общества и требует серьёзного законодательного реформирования.

Российская правовая доктрина не сформировала единого правила установления и взимания парафискальных платежей, а существующие законодательные требования к взиманию налогов и сборов не распространяются на эти платежи. Сложившееся общее мнение исследователей последнего периода, среди которых: А.Ю. Долгова, В.М. Зарипов, А.Д. Корнев, П.А. Попов, Л.В. Ромашенко, что парафискальные платежи – это отличный от налогов и сборов, самостоятельный особый вид платежей вызывает сомнение. По нашему мнению, с точки зрения цели законодательного регулирования более эффективен подход, основанный на признании их однородными налогам и сборам и установлении лишь особенностей их взимания.

В то же время некоторые исследователи отмечают большое количество положительных характеристик парафискалитетов как экономических и правовых регуляторов:

- во-первых, они способствуют снятию нагрузки с государственного бюджета при выполнении целевых задач;
- во-вторых, осуществляют профилактику «административного провала»;
- в-третьих, реализуют децентрализацию публичных функций;
- в-четвертых, помогают снижению транзакционных издержек;
- в-пятых, способствуют улучшению разделения труда (между разными действующими лицами);
- в-шестых, создают возможность специализации;
- в-седьмых, формируют возможность внезаконодательного расширения финансовой нагрузки плательщиков и одновременно снижения налоговой нагрузки;
- в-восьмых, позволяют оптимально претворить принцип эквивалентности, а также улучшить согласование между предложением и спросом;

- в-девятых, способствуют повышению общественных организационных способностей.

Учитывая совершенно полярные точки зрения на исследуемую проблему и поиск путей улучшения экономической ситуации в России 04 июня 2013 года в Совете Федерации Федерального Собрания РФ по инициативе комитета по бюджету и финансовым рынкам состоялось совещание по системе парафискальных платежей. В рамках которого была представлена концепция совершенствования правового регулирования неcodифицированных публичных платежей. В ней впервые систематизированы и проанализированы примеры имеющих признаки налогов и сборов платежей, взимаемых в настоящее время в России за рамками Налогового кодекса РФ и выделяемых различными исследователями в качестве неcodифицированных публично-правовых платежей. Так за рамки Налогового кодекса РФ выведены следующие платежи, в отношении которых существует подробное законодательное регулирование, но которые по-прежнему сохраняют существенные признаки налогов и сборов:

- 1) таможенная пошлина и таможенные сборы;
- 2) страховые взносы в обязательные фонды РФ, страховые взносы по обязательному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Также взимаются следующие платежи, обладающие признаками налогов и сборов и зачисляемые в бюджеты:

- 1) плата за негативное воздействие на окружающую среду (ст. 16 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», п. 1 ст. 23 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»);
- 2) утилизационный сбор (п. 1 ст. 24.1 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»);
- 3) отчисления операторов связи общего пользования в резерв универсального обслуживания (подп. 2, 3 ст. 59, ст. 60 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи»);
- 4) плата в счет возмещения вреда, причиняемого автодорогам транспортными средствами, осуществляющими перевозки тяжеловесных грузов – с 15 ноября 2015 г. (Постановление Правительства РФ от 16 ноября 2009 г. № 934 «О возмещении вреда,

причиняемого транспортными средствами, осуществляющими перевозки тяжеловесных грузов по автомобильным дорогам Российской Федерации»);

5) плата в счет возмещения вреда, причиняемого автодорогам транспортными средствами массой свыше 12 т. (Постановление Правительства РФ от 14 июня 2013 г. № 504 «О взимании платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн»);

6) плата за проведение государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр (ст. 29 Закона РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»);

7) разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии, включая разовые платежи, уплачиваемые при изменении границ участков недр, предоставленных в пользование (ст. 40 Закона РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»);

8) сбор за участие в конкурсе (аукционе) на право пользования участками недр (ст. 42 Закона РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»);

9) регулярные платежи за пользование недрами (ст. 43 Закона РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»);

10) сбор на проведение государственной экологической экспертизы (п. 5 ст. 6, п. 2 ст. 14, ст. 28 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»);

11) сбор за выдачу лицензии на приобретение оружия, разрешений на хранение или хранение и ношение, ввоз в Российскую Федерацию и вывоз из Российской Федерации оружия и патронов к нему, продление сроков действия разрешений (ст. 23 Федерального закона от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии»);

12) плата за проведение государственной экспертизы проектной документации и государственной экспертизы результатов инженерных изысканий в случаях, когда отсутствует право выбора между проведением государственной и негосударственной экспертизы (п. 11 ст. 49 Градостроительного кодекса РФ);

13) плата за предоставление содержащихся в государственных реестрах юридических лиц и индивидуальных предпринимателей сведений и документов, а также за предоставление справки о соответствии или несоответствии сведений о персональных

данных физического лица сведениям, содержащимся в государственных реестрах (п. 1 ст. 7 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»);

14) плата за предоставление сведений, содержащихся в едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним, выдачу копий договоров и иных документов, выражающих содержание односторонних сделок, совершенных в простой письменной форме, а также за предоставление обобщенной информации, в полученной на основе сведений, содержащихся в реестре (п. 1 ст. 8 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»);

15) плата за предоставление информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления (ч. 1 ст. 22 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»);

16) патентные пошлины (ст. 1249 Гражданского кодекса РФ);

17) некоторые платежи в пользу Федерального института промышленной собственности (приказ директора ФГУ ФИПС от 14 марта 2012 г. № 80/36 «Услуги, предоставляемые федеральным государственным бюджетным учреждением «Федеральный институт промышленной собственности» на платной основе»);

18) консульские сборы (ст. 36 Федерального закона от 5 июля 2010 г. № 154-ФЗ «Консульский устав Российской Федерации»).

Следующие обязательные платежи имеют признаки налогов и сборов, но не зачисляются в бюджет (парафискальные платежи):

1) страховые взносы банков в Фонд обязательного страхования вкладов (Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»);

2) плата для сбора средств на выплату вознаграждения за свободное воспроизведение фонограмм и аудиовизуальных произведений в личных целях (ст. 1245 Гражданского кодекса РФ, Постановление Правительства РФ от 14 октября 2010 г. № 829 «О вознаграждении за свободное воспроизведение фонограмм и аудиовизуальных произведений в личных целях»);

3) отчисления предприятий и организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, в специальные резервные фонды

Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» (п. 6 ст. 2 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»»), Постановления Правительства РФ от 21 сентября 2005 г. № 576, от 30 января 2002 г. № 68);

4) плата за подготовительные работы по обработке материалов диссертаций в пользу Международного центра по информатике и электронике (ИнтерЭВМ) (в рамках передачи в Центр информационных технологий и систем органов исполнительной власти (ЦИТиС) обязательного экземпляра диссертации в соответствии с п. 32 Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 30 января 2002 г. № 74);

5) некоторые обязательные платежи, взимаемые субъектами естественных монополий:

– взимаяемая с субъектов оптового рынка электроэнергии и мощности плата за услуги по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике в пользу ОАО «Системный оператор Единой энергетической системы России» и за передачу электроэнергии по Единой общенациональной электрической сети в пользу ОАО «Федеральная сетевая компания Единой энергетической системы России» (п. 1 ст. 9, подп. 1, 2 ст. 16, п. 3 ст. 34 Федерального закона от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»);

– некоторые виды портовых сборов (маячный, корабельный, каналный, причальный, якорный) (ст. 19 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»);

– сборы за аэронавигационное обслуживание (ст. 64 Воздушного кодекса РФ);

– плата за предоставление услуг по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования (п. 2 ст. 4 Федерального закона от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях»).

По мнению некоторых авторов в качестве парафискальных платежей выступают следующие платежи:

1) третейские сборы (Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 102-ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации»);

2) плата (нотариальный тариф в размере госпошлины) частнопрактикующим нотариусам за действия, для которых законом предусмотрена обязательная нотариальная

форма, но при этом есть выбор между различными нотариусами часть четвертая ст. 13, ст. 22 Основ законодательства о нотариате);

3) взносы на капитальный ремонт жилья (п. 2 ч. 2 ст. 154 Жилищного кодекса РФ);

4) платежи иностранных авиаперевозчиков, причитающиеся российским назначенным авиаперевозчикам в соответствии с международными договорами о воздушном сообщении и пульными соглашениями перевозчиков [1].

По мнению В.М. Зарипова, П.А. Попова, Л.В. Ромашенко требуют соответствующей квалификации следующие виды отчуждений:

1) передача части вновь созданного имущества инвестора в пользу публично-правовых образований (субъектов Российской Федерации или муниципальных образований), например, части квартир или машиномест в построенном жилом доме, а также построенных школ, дорог и других социальных объектов или объектов инфраструктуры, на основании так называемых инвестиционных контрактов;

2) экологический взнос (ст. 24.5 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»);

3) плата за парковку транспорта на городских автодорогах [2].

В целом в России, исходя из данных представленных Финансовым университетом при Правительстве Российской Федерации в предложениях по совершенствованию законодательства в части неcodифицированных публичных платежей, на конец 2016 года насчитывается порядка 75 видов соответствующих платежей []. Все они охватывают различные сферы общественных отношений, в частности: землепользование, лесопользование, экологическое пользование при возможном негативном воздействии на окружающую природную среду, совершение юридически значимых действий гражданско-правовой направленности, формы и способы утилизации мусора, мореходство, использование автомобильных дорог и т.д.

Решение вопроса терминологического несоответствия, правовой природы и юридического закрепления неcodифицированных платежей обусловлено формированием целостного правового поля и прозрачности предпринимательской деятельности в России.

Тенденции развития и применения парафискальных платежей должны находиться в парадигме совершенствования всей финансовой сферы. В любом случае требуется

существенное изменение финансового законодательства и проведение целостной правовой реформы для централизации и унификации системы налогов и сборов в РФ.

На наш взгляд, прежде всего, необходимо все неcodифицированные платежи отнести к сфере публичных финансов. Следует выработать новое содержание для двух дефиниций «сбор» и «платёж». Вместе с тем чётко разграничить факт наименование платежей, поступающих в бюджеты всех уровней как сборы. Целесообразно пересмотреть нормы Налогового кодекса РФ, дополнив их исчерпывающим списком возможных сборов, описав порядок взимания и расходования.

Платежами следует признавать любые взносы, основанные на обязательном характере взимания в соответствии с ратифицированными международными конвенциями и договорами, а также актами правового регулирования органов исполнительной власти всех уровней. При этом очевидно, что право изменения и дополнения перечня платежей может и должно принадлежать исключительно Правительству РФ.

Вместе с тем считаем возможным и верным разработать отдельный нормативно-правовой акт, охватывающий парафискальные платежи с выработкой понятия и содержания термина «парафискальный платёж», а также механизма администрирования и контроля за расходованием.

В качестве органа контрольно-надзорной компетенции возложить обязанности на Федеральную Налоговую Службу Российской Федерации контроля за полнотой и своевременностью поступления платежей с учётом уровня инфляции.

Вменить Счётной Палате Российской Федерации в качестве главного аудитора всех платежей функцию проверки прозрачности и целевого назначения расходования поступивших платежей.

Список литературы

Электронные ресурсы

1. Предложения к Совещанию в Совете Федерации 11 февраля 2016 года «Совершенствование законодательства Российской Федерации в части неcodифицированных платежей, имеющих признаки налогов и сборов» [Электронный ресурс]: Доступ <http://www.fa.ru/dep/inpna/news> (дата обращения: 05.03.2017).

Статьи из журналов и сборников

2. Зарипов, В. М. Концепция совершенствования правового регулирования неcodифицированных налогов и сборов [Текст] / В. М. Зарипов, П. А. Попов, Л. В.Ромашенко. // Налоговед. - 2014. - № 9. - С. 57 – 65/

3. ПРОБЛЕМЫ ВНЕДРЕНИЯ ИННОВАЦИОННЫХ ФОРМ УПРАВЛЕНИЯ АГРОПРОМЫШЛЕННЫМ КОМПЛЕКСОМ КУБАНИ В XXI ВЕКЕ Алексеенко О.И. В сборнике: Кубанские исторические чтения Материалы VI Международной научно-практической конференции. Краснодарский центр научно-технической информации – филиал ФГУ «РЭА» Минэнерго России, Европейская академия естественных наук (г. Ганновер, ФРГ), Социально-гуманитарный вестник (г. Краснодар), Краснодарское отделение Российского общества интеллектуальной истории. 2015. С. 98-103.Миронов С. Грибы как объект биохимических исследований // Биология. – 2005. № 5. – С. 54 – 62.

4. НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ АПК КУБАНИ В УСЛОВИЯХ ВСТУПЛЕНИЯ РОССИИ В ВТО Алексеенко О.И. Наука в современном обществе. 2014. № 5. С. 61-67.