Введение

В России с определенного времени принято направление государственной политики по формированию единого механизма администрирования налоговых, таможенных и других фискальных платежей[1]. Такой механизм предполагает единый закон и единого администратора[2]. Одним из результатов данного процесса стало включение в 2016 году в Налоговый кодекс Российской Федерации (далее — *НК РФ*) страховых взносов как отдельного вида платежей, не относящегося ни к налогам, ни к сборам.

После этого Минфин России обнародовал законопроект о включении в Налоговый кодекс РФ пяти новых глав — об экологическом налоге, утилизационном сборе, сборе с пользователей автодорог, налоге с операторов связи и о гостиничном сборе. В целом подтверждается намерение «погрузить» в НК РФ все обязательные (фискальные) платежи[3].

Проект изменений в НК РФ обнародован с апреля 2019 года[4], но идея, выраженная в законопроекте, обсуждалась научной общественностью еще задолго до его появления. Высказывались противоположные оценки.

С одной стороны, имеются мнения о том, что это:

- позволит стабилизировать ведение бизнеса;

- ограничит возможность бесконтрольного установления платежей;

- означает появление более опытного контролера, больший порядок и прозрачность, но более строгий правовой режим администрирования;

- инвентаризация обязательных платежей через их систематизацию в едином законодательном акте.

---

[1] Такая задача ставилась еще в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации в 2016 году.

[2] Налоговый кодекс Российской Федерации и Федеральная налоговая служба.

[3] URL: https://www.kommersant.ru/doc/3931062 (дата обращения: 20.07.2019); см. также: Коммерсант. 2019. № 5. 27 марта. С. 2.

[4] URL: https://regulation.gov.ru/projects#npa=84496 (дата обращения: 20.07.2019). На момент выпуска настоящей монографии в печать изменения не были внесены.

С другой стороны, специалисты говорят о том, что:

- какого-то дополнительного регулирования взимания неналоговых платежей не требуется, нужно лишь корректно применять существующие нормы;

- планируемые к включению в НК РФ платежи изначально неконституционны, и не могут через это «превратиться» в налог и сборы, установленные в соответствии с Конституцией РФ;

- в НК РФ не должно быть места платежам, не обладающим признаками налогов или сборов;

- недопустимо легитимизировать параллельную налоговую систему;

- помещение в один нормативный акт различных по своей природе «неналоговых платежей» является недопустимым;

- требуется уточнение легального определения сбора, предусмотренного в ст. 8 НК РФ;

- конструирование новых форм обязательных платежей будет разрушением концепции НК РФ и логики правового регулирования[5].

Дискуссия сохраняет свою актуальность, так как количество так называемых «квазиналогов», не охваченных единым правовым регулированием, постоянно растет.

Один из главных среди перечисленных вопросов — соответствуют ли грядущие изменения налогового законодательства Конституции РФ? Согласно ст. 57 Конституции РФ каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы, а в ст. 75 конкретизируется, что общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации устанавливаются федеральным законом. Этим законом является НК РФ, ст. 3 которого предусмотрено, что ни на кого не может быть возложена обязанность уплачивать налоги и сборы, а также иные взносы и платежи, не

[5] Например, см. подробнее: Неналоговые платежи в российском законодательстве: грядет систематизация? // Закон. 2018. № 3. С. 14.

предусмотренные НК РФ либо установленные в ином порядке, чем это в нем определено.

Конституционный Суд Российской Федерации (далее — *КС РФ*) в свое время высказался таким образом, что существуют иные обязательные в силу закона публичные платежи в бюджет, не являющиеся налогами, а также не подпадающие под данное НК РФ определение сборов и не указанные в нем в качестве таковых. Подобные платежи КС РФ именует *фискальными сборами*, ссылаясь на практику стран Европейского Союза о взносах («contributions»), не относящихся к налогам (Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services — Universal Service Directive)[6].

Кроме того, помимо налогов, сборов, страховых взносов, фискальных сборов, Конституционным Судом замечены еще некоторые обязательные платежи, которые, в отличие от вышеуказанных, могут устанавливаться подзаконными актами, так как не обладают рядом признаков и элементов, присущих налоговому обязательству в его конституционно-правовом смысле, как он был определен КС РФ[7]. Такие платежи именуются *парафискальными*[8] и дополняют пеструю картину *обязательных платежей*.

---

[6] Постановление КС РФ от 28 февраля 2006 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О связи» в связи с запросом Думы Корякского автономного округа» // СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1230.

[7] Постановление КС РФ от 17 июля 1998 г. № 22-П «По делу о проверке конституционности Постановлений Правительства РФ от 26 сентября 1995 г. № 962 «О взимании платы с владельцев или пользователей автомобильного транспорта, перевозящего тяжеловесные грузы, при проезде по автомобильным дорогам общего пользования» // СЗ РФ. 1998. № 30. Ст. 3800.

[8] В России этот термин стал использоваться после опубликования в 1978 г. перевода монографии П.-М. Годме «Финансовое право». Под «parafiscales» понимались обязательные платежи, уплачиваемые в пользу юридических лиц публичного или частного права, которые не являются государственными или муниципальными органами или их административными учреждениями (ст. 4 французского Ордонанса от 2 января 1959 г. № 59-2).

Можно проиллюстрировать сказанное выше, перечислив такие «старые» парафискальные платежи, как третейский сбор[9], портовые сборы[10]. Относительно новые, но уже ставшие привычными отчисления операторов связи в резерв универсального обслуживания[11], сбор за проезд автотранспортных средств, зарегистрированных на территории иностранных государств, по автомобильным дорогам Российской Федерации[12], сборы средств для выплаты вознаграждения за свободное воспроизведение фонограмм и аудиовизуальных произведений в личных целях[13]. Земля Москвы, а затем и иных городов, представленная как парковочное пространство, дала еще один вид фискальных платежей[14], жилые помещения граждан с 2012 года стали объектом взносов на капитальный ремонт[15]. Имеется немало иных новых обязательных платежей[16].

Существуют и иные необходимые выплаты, не подпадающие под понятия фискальных или парафискальных платежей, но по сути влияющие на

---

[9] Статья 15 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 102-ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3019.

[10] Пункт 1.2 Положения о портовых сборах, сборах за услуги в морских рыбных портах Российской Федерации, утв. Приказом Роскомрыболовства от 12 октября 1995 г. № 161 // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14182/ (дата обращения: 30.07.2019).

[11] Постановление Правительства РФ от 21 апреля 2005 г. № 243 «Об утверждении Правил формирования и расходования средств резерва универсального обслуживания» // СЗ РФ. 2005. № 17. Ст. 1574; Приказ Министерства связи и массовых коммуникаций РФ от 16 сентября 2008 г. № 41 «Об утверждении Порядка предоставления сведений о базе расчета обязательных отчислений (неналоговых платежей) в резерв универсального обслуживания» // БНА. 2008. № 42.

[12] Пункт 4 Постановления Правительства РФ от 24 декабря 2008 г. № 1007 «О сборе за проезд автотранспортных средств, зарегистрированных на территории иностранных государств, по автомобильным дорогам Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 2. Ст. 216.

[13] Постановление Правительства РФ от 14 октября 2010 г. № 829 «О вознаграждении за свободное воспроизведение фонограмм и аудиовизуальных произведений в личных целях» // СЗ РФ. 2010. № 42. Ст. 5398.

[14] Постановление Правительства Москвы от 20 февраля 2007 г. № 99-ПП // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2007. № 15 (утратило силу).

[15] Статья 169 Жилищного кодекса РФ // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 14.

[16] Например, отчисления предприятий и организаций, эксплуатирующих особо радиационно-опасные и ядерно-опасные производства и объекты (Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6078; страховые взносы в фонд обязательного страхования вкладов (ст. 6 Федерального закона от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 52 (ч. 1). Ст. 5029), иные.

общую налоговую нагрузку. Это обязательные закупки производителями и торговыми предприятиями различного оборудования, необходимого для получения разрешения (лицензии) на право заниматься соответствующей деятельностью либо для фискальных или контрольных целей. В конечном счете, обязательная сертификация соответствия оборудования даже у самоуправляющихся организаций является затратным мероприятием[17]. В том случае, если необходимость закупки установлена нормативными правовыми актами, можно сказать, что мы имеем дело еще с одним видом обязательных платежей[18].

Общие требования об обязательном подтверждении соответствия техническим регламентам и об обязательной сертификации установлены законодательством о техническом регулировании и о национальной системе аккредитации[19]. Аккредитация и сертификация осуществляются за плату, размер которой определяется установленной уполномоченным органом методикой[20]. В некоторых случаях являются обязательными государственное экологическое страхование[21] и экологическая экспертиза[22], которые также являются платными.

В качестве иллюстрации можно привести требования к производителям или продавцам этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, в том числе в фармацевтических и медицинских целях. Они обязаны иметь, помимо сертификата соответствия производственного

---

[17] Справедливости ради следует заметить, что часто данные затраты можно относить на себестоимость выпуска продукции.

[18] Разумеется, автор не отрицает (в большинстве случаев) объективную необходимость такой сертификации в целях безопасности населения и (или) защиты окружающей среды, но существование явления под названием «регуляторная гильотина» сегодня является общепризнанным. См., например: URL: https://knd.ac.gov.ru/ (дата обращения: 20.10.2020).

[19] Статьи 23, 26 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании».

[20] Статья 7 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации».

[21] Статья 18 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

[22] Статья 14 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе».

оборудования, достаточно дорогие автоматические средства измерения и учета концентрации и объема безводного спирта в готовой продукции, средства измерения и учета объема самой готовой продукции и программно-аппаратные средства, обеспечивающие считывание с федеральных специальных марок двухмерного штрихового кода с идентификатором единой государственной автоматизированной информационной системы, а также программно-технические средства для приема и передачи информации о производстве, закупке, хранении и поставках продукции[23].

Получается довольно противоречивая ситуация. С одной стороны, упорядочение в одном НК РФ всех обязательных платежей не соответствует букве Конституции РФ, а с другой стороны — КС РФ не возражает и против существования обязательных платежей, не включенных в НК РФ. Другая дихотомия: с одной стороны, НК РФ уже перестал соответствовать своему названию и превращается из кодифицированного акта с едиными принципами и общими положениями просто в свод законов об обязательных платежах, с другой стороны — благодаря единому регулированию может повыситься общая прозрачность и качество администрирования таких платежей.

Наконец, даже масштабная трансформация НК РФ все равно оставляет вне пределов его регулирование значительное количество обязательных платежей, что выглядит вполне нормальным: обязательный платеж (взнос) может получить статус налога в том случае, если он имеет определенные качественные характеристики (обязательность, безвозмездность, иные), установлен в соответствии с общепринятыми принципами и прошел парламентское утверждение.

Таким образом, уместно поставить вопрос об оценке самой возможности и целесообразности реализации идеи единого закона и единого администратора для всех обязательных платежей. Первоначальная концепция

---

[23] Статья 8 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции».

действующего НК РФ действительно разрушена, и встает вопрос о том, какая юридическая конструкция позволила бы объединить единой логикой правового регулирования все разнообразные обязательные платежи.

Рассмотрение разных методов (способов) мобилизации обязательных платежей позволяет выделить три основные модели: во-первых, передачу взыскания обязательных платежей на откуп (сегодня это некоторые парафискальные платежи), во-вторых, сбор платежей через установление государственной монополии на определенные товары, работы или услуги (сюда можно отнести сборы и некоторые фискальные платежи) либо администрирование и взыскание фискальных платежей непосредственно органами публичной власти (это налоги, указанные в НК РФ и некоторые другие фискальные платежи). К этому можно добавить также самообложение на муниципальном уровне, которое еще Е. Ф. Канкрин именовал муниципальным сбором и выделял в особый способ сбора доходов [Канкрин: 265]. При этом с понятием налога отождествляется только администрирование платежей органами публичной власти. Вместе с тем до сегодняшнего дня практикуются и все другие указанные способы мобилизации обязательных платежей, которые более подходят, например, для платежей с элементами возмездности или добровольности. Такие платежи, следуя одной из зарубежных классификаций, можно условно именовать «непарламентскими».

Одним из выводов, которые аргументируются в данной работе, является невозможность формальной унификации всех обязательных платежей и, как следствие, их единое администрирование. Поиск идей для нового подхода к концепции правового регулирования обязательных платежей приводит к более внимательному рассмотрению роли парламента в соответствующих правоотношениях.

С точки зрения исторического опыта существование налогов непосредственно связано с правом парламента разрешать взимание обязательных платежей (бюджетным правом парламента). Эволюция бюджетного права парламента является самостоятельной обширной темой, но

в данном случае важна как исток, от которого начался процесс оформления налога как особенной юридической конструкции. По мнению автора, «актуализация» и расширение бюджетного права парламента как раз и является тем общим механизмом, с помощью которого можно охватить большинство обязательных платежей. Этот процесс представляется живым и постепенным и может быть темой постоянной общественной дискуссии. Для проверки этой идеи необходимо обозначить пределы бюджетных (налоговых) полномочий парламента.

Монография подготовлена в ходе проведения исследования № 19-01-014 в рамках Программы «Научный фонд Национального исследовательского университета “Высшая школа экономики” (НИУ ВШЭ)» в 2019–2020 гг. и в рамках государственной поддержки ведущих университетов Российской Федерации «5-100». При написании использовалась справочная правовая система «КонсультантПлюс». Ссылки на нормативные правовые акты даны по состоянию на 1 ноября 2020 г.

……
……
……