

С Т Е Н О Г Р А М М А

заседания "круглого стола" Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам на тему "О системе неналоговых платежей: проблемы и пути их решения"

19 декабря 2013 года

ек

В.А. НОВИКОВ

Добрый день, уважаемые коллеги! Позвольте мне начать заседание нашего "круглого стола".

Я хотел бы предоставить слово Сергею Николаевичу Рябухину – председателю Комитета по бюджету и финансовым рынкам для того, чтобы он нас благословил на это "нехорошее дело".

С.Н. РЯБУХИН

Спасибо, Вячеслав Александрович.

Добрый день! По инициативе и стараниями моего заместителя Вячеслава Александровича Новикова сегодня собралось профессиональное сообщество, где мы должны обсудить чрезвычайно важную тему неналоговых платежей и сборов. Это тема, которая требует систематизации, если хотите, кодификации и классификации. Здесь надо будет навести и законодательный порядок в этой теме. И мы рассчитываем на то, что участники сегодняшнего "круглого стола" помогут сформулировать рекомендации, и по итогам слушаний мы выработаем какие-то предложения. Мы рассчитываем на то, что будут профессиональные доклады со стороны Счетной палаты и участников с тем, чтобы

выработать, как сейчас стало модно говорить, "дорожную карту" на ближайшие год-полтора с тем, чтобы выйти на серьезный закон, который поможет упорядочить накопившиеся вопросы в этой сфере.

Я хочу всем пожелать успехов в этой работе и хороших выводов по итогам "круглого стола". Спасибо.

В.А. НОВИКОВ

Спасибо, Сергей Николаевич. По поводу хороших выводов — это самое главное, потому что выводы могут быть и нехорошими.

С.Н. РЯБУХИН

Кстати, тема в контексте тех посланий и рекомендаций, которые высказал Президент на Послании в качестве качественного управления государственными ресурсами, государственными финансами. Спасибо.

В.А. НОВИКОВ

Все правильно.

Уважаемые коллеги, я хочу одно техническое замечание сделать. В розданных вам материалах есть материалы Федеральной службы по надзору в сфере природопользования. Но дело в том, что Федеральная служба после этого, видимо, вдохновившись самой тематикой, прислала еще один материал, более подробный и более объемный. Мы вам, с вашего позволения, участникам "круглого стола" просто его разошлем через электронную почту.

Итак, я просто напомню чуть-чуть хронологию событий. Все началось для нас с достаточно интересного доклада Сергея Геннадьевича Пепеляева при обсуждении в Петербурге, на выездном заседании комитета в Петербурге при обсуждении основ налоговой политики, где он очень горячо посетовал на то, что все труды по созданию Налогового кодекса, который бы в одном месте упорядочил... все, что платится, было кодифицировано, все

подчинялось понятным, прозрачным и более или менее единым правилам (с учетом особенностей), и что сейчас ситуация стала как-то расплываться. Уже не только в Налоговом кодексе, но и в отраслевых законодательных актах появляются платежи с не очень понятной, по крайней мере, для нашего права, системой. То есть, 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. 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 через соответствующие профильные комитеты как Государственной Думы, так и Совета Федерации. Ситуация нам показалась не очень правильной, не очень хорошей. В этой связи мы провели рабочее совещание, на котором было решено провести этот "круглый стол".

ек

Но для того чтобы был предмет для обсуждения, на этом рабочем совещании какие-то темы мы обсудили, какие-то предложения (тоже достаточно расплывчатые) были высказаны, потому что собирались с чистого листа, все глубоко продуманной стратегии по этому поводу не имели. Поэтому мы попросили Сергея Геннадьевича Пепеляева (инициатива наказуема) подготовить достаточно серьезный документ под названием "концепция подхода к определению..." или "концепция некоторых законов", которые

могли бы эту проблему каким-то образом разрешить. Команда Сергея Геннадьевича такую работу проделала. Всем вам была разослана соответствующая концепция совершенствования правового регулирования неcodифицированных публичных платежей. Вначале мы все больше склонялись к парафискальным платежам, но выяснилось, что есть очень много неналоговых платежей, которые по существу даже и парафискального характера не носят, а находятся где-то в промежуточном состоянии. Поэтому, мне кажется, более точный термин – неcodифицированные публичные платежи. И мы сегодня решили обсудить эту концепцию. И если она будет принята в целом, то в соответствии с этим наметить некоторый план работ по реализации тех подходов, которые заложены в этой концепции, с тем, чтобы все-таки к концу 2014 года, возможно, выйти на некоторые проекты законодательных актов, которые могли бы потом уже иметь после обсуждения с соответствующими структурами, которые принимают решение в этой части, уже бы могли быть рассмотрены Государственной Думой.

Так что я на этом, с вашего позволения, закончу.

У нас предполагается так. Очень небольшое количество сообщений, докладов. Я думаю, что это где-нибудь минут 15 каждому докладчику. А после этого обсуждение. Я понимаю, что представители министерств, которые здесь есть, вряд ли будут высказывать какую-то позицию министерства или какого-то ведомства, потому что это требует гораздо более серьезной проработки, ибо только в понедельник была получена эта концепция. Поэтому у меня большая просьба, просто в личном качестве выступите, выскажите свое отношение как профессионалов, как экспертов, которые занимаются такого сорта проблемами в своих министерствах и ведомствах. С тем, чтобы могли все-таки более

точно определить для себя, в каком же направлении нам необходимо двигаться?

Итак, я тогда попрошу Сергея Геннадьевича Пепеляева – управляющего партнера компании "Пепеляев групп" рассказать нам об этой концепции.

С.Г. ПЕПЕЛЯЕВ

Спасибо, Вячеслав Александрович.

Ну, концепция на 18 листах, поэтому я не буду, естественно, это все зачитывать.

У нашего сегодняшнего мероприятия может быть другое еще название, покороче, чем официальное: "Нужна ли России параллельная налоговая система?" Об этом можно уже говорить, потому что, посмотрите, мы действительно гордимся кодификацией. Но в Налоговом кодексе в трех статьях перечислены всего 13 налогов, сборов и пошлин. Это то, что, собственно, кодифицировано, что подчиняется правилам, что администрируется, понятно и так далее.

Но помимо этих 13 кодифицированных платежей, мы насчитали, как минимум, 27 других обязательных платежей, которые взыскиваются с принуждением и так далее, но которые разбросаны либо по отраслевым законам, либо введены актами Правительства или даже ведомств.

Ситуация не совсем нормальная, как нам кажется. Доводы приводятся.

ек

Я бы хотел только на один довод обратить внимание. Вот к этой проблеме Конституционный Суд уже несколько раз обращался, и в одном из постановлений он указал, что публичные платежи, не указанные в Налоговом кодексе, не должны выводиться из сферы

действия статьи 57 Конституции, а именно то, что только законами могут такие платежи устанавливаться.

Представьте себе, что актом Правительства или ведомственным актом вводятся платежи, платятся-платятся-платятся, но потом нашелся кто-то смелый, активный и опять-таки через Конституционный Суд или как-то обрушил эти платежи. В общем, система, помимо того, что она неудобна для плательщиков, для инвестиционного климата, создает и определенные финансовые риски для государства. Поэтому, наверное, здесь действительно пора что-то сделать.

Речь об этом ведется уже давно, давно ведутся научные исследования, проводятся какие-то мероприятия, защищаются диссертации, но, слава богу, что это, может быть, и в практическое русло сейчас войдет.

Вот список далеко не полный вы в этой концепции видите, во втором разделе приводится. Что нужно, с нашей точки зрения, сделать, чтобы маломальский порядок в этой сфере навести? Есть семь пунктов, которые предложены в третьей части документа. Если мы эти семь проблем урегулируем более или менее, то можно сказать, что комплексно проблему решим.

Первый момент. Куда должны быть внесены изменения? И на какой закон мы должны выйти? Одним законом здесь никак нельзя ограничиться. Определенные изменения должны быть внесены в Налоговый кодекс и обязательно в Бюджетный кодекс. Небольшие, но они там должны быть. И должен быть принят отдельный закон, в котором будут отражены общие правила установления и взимания так называемых парафискальных платежей, то есть тех, которые взыскиваются с принуждением, но не поступают в бюджет, не отражаются, не учитываются и никем не контролируются.

Кстати, сейчас, обратите внимание, пошла даже судебная практика на этот счет. Сейчас в арбитражных судах, в Высшем Арбитражном Суде рассматривалось дело с Российским авторским обществом. Они собрали платежи с тех, кто использует авторские произведения (музыку и так далее) и 3 миллиарда этих платежей не распределили в пользу авторов. А собирали под этим знаменем: в пользу авторов. И возник спор с Налоговой инспекцией, как быть с этими платежами и так далее. Обратите внимание, что сейчас, видимо, на международном уровне возникнет спор... Уже возник, уже инициирован по поводу сбора за утилизацию (за автохлам). Так что в правовую сферу, в сферу споров эти вопросы уже входят и поднимаются.

Нужны будут, конечно, изменения в законы о конкретных платежах, потому что простой пример: плата за радиочастотный спектр. В законе она названа, но никаких параметров этого платежа там нет. И в результате министерство каждый год настолько кардинально меняет условия его взимания, что платеж становится сам на себя непохожим. По сути дела законодатель только назвал, но никак не урегулировал. Позиция Конституционного Суда, мне кажется, тоже не соответствует.

Второе, что нужно сделать, это уточнить виды публичных платежей. Конституция у нас называет всего два вида публичных платежей: налоги и сборы. В некоторых работах звучит мысль, что помимо налогов и сборов есть еще какие-то фискальные платежи. Нам кажется, это дорога в никуда, она раскрывает процесс неконтролируемый.

еб

И нужно все публичные платежи так или иначе уложить в налоги и сборы. Что для этого нужно? Очевидно, практика

показывает, что то определение, которое есть в Налоговом кодексе, не учитывает реалий, но хорошее, ну, на тот момент, когда оно принималось. Но сейчас, видимо, эти определения нужно немножко расширить, расширить именно в практическом ключе, не в академическом, потому что задача определения налога или сбора, которое дается Налоговом кодексе, одна – защитить законодателя, не дать у законодателя "подворовывать" его компетенцию, что платежи, которые отвечают тем-то и тем-то критериям, могут устанавливаться только законодателем, они суть налоги. Как бы ни назывались, какие бы названия, там, ярлыки ни носили, но если они там обязательны, принудительны и так далее, и так далее, они суть налоги или сборы и установить их может только законодатель. Вот в этом ключе.

Третий момент. Очень важен и порядок установления элементов платежа. Понятно, что в отношении налогов все обязательные элементы устанавливаются только федеральным законом, но в отношении каких-то платежей, о которых мы сейчас с вами говорим, закон должен их только называть, устанавливать основные параметры, а Правительство или ведомства вполне на основе делегированных полномочий могут что-то уточнять и детализировать, но опять-таки, повторяю, на основе делегированных полномочий. То есть сама основа, сами критерии должны все-таки в законодательстве устанавливаться, иначе законодатель просто не будет выполнять свою функцию.

Четвертый важный момент – отражение платежей в бюджете. Не отражаются сейчас большинство таких платежей в бюджете и никак не контролируются. Поэтому во исполнение принципа полноты отражения доходов, расходов, источников финансирования

дефицита и иных бюджетных принципов этот вопрос тоже нужно решить.

Пятый блок – это проблемы контроля за уплатой таких платежей. Вот как показал спор с РАО, во многих случаях они абсолютно никак не контролируются и используются не по назначению, и достаточно свободно. Здесь предлагается... Контроль, извините, должен быть за уплатой платежей и контроль – за расходованием платежей. Вот контроль за уплатой платежей предполагает...

Вот посмотрите, сейчас, например, ситуация со сборами, которые собирает организация, руководимая Михалковым, – сбор с производителей и импортеров звукозаписывающих устройств. Ну, как только не пытаются извернуться, чтобы обеспечить уплату этих сборов! Сначала предлагали: давайте будем заключать договоры и в соответствии с договорами, производители, будете уплачивать. Но никому не хочется платить. Правового механизма нет. Стали обращаться в прокуратуру с тем, чтобы возбудить там какие-то дела за нарушение авторских прав. Стали обращаться в Федеральную антимонопольную службу. Все это рынок, естественно, будоражит. Ну, не должно быть отсутствия механизмов, если хотим установить обязательные платежи. Поэтому этот вопрос должен быть проработан.

еб

Следующий – шестой – это как раз вопрос о контроле за расходованием средств получателями этих средств. Здесь закон должен предусмотреть обязательное участие, как мне кажется, не только налоговых органов, они не справятся, и, видимо, не всегда их задача – контролировать, но может быть предусмотрено участие Счетной палаты, поскольку это все-таки доходы бюджета, должны

учитываться, но не поступающие в бюджет, может быть – Росфиннадзора, профильных министерств и так далее. Должен быть и, видимо, организован контроль со стороны плательщиков самих парафискальных платежей, такие примеры есть за рубежом. И должен быть назначен обязательный аудит организаций, которые такие платежи собирают, и так далее.

Ну и седьмой вопрос – это выявление... инвентаризация обязательных платежей, поскольку это очень сложный момент. Я вижу, что в поступивших материалах от министерств и ведомств указаны многие платежи, которые не указаны в справке. И здесь тоже предлагается такой достаточно оригинальный механизм, как мне показалось, – это ведение специального реестра таких платежей уполномоченным органом, например Счетной палатой. Что имеется в виду? Что, например, в течение переходного периода год эти платежи могут взиматься, как взимались, но министерства и ведомства должны сообщить об этих платежах в Счетную палату, внести их в специальный реестр. Если по истечении года они в этом реестре не окажутся, то взиматься они не будут. Вот реальный механизм с реальными, так сказать, стимулами для того, чтобы инвентаризация прошла сама собой и полностью. Я на этом, наверное, остановлюсь, остальное более подробно в этой справке изложено.

В.А. НОВИКОВ

Спасибо.

(Нет звукозаписи.) ...Дело в том, что она вроде бы такая, с одной стороны, безобидная, но с другой – она, ну, такая чувствительная, 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 наших предпринимателей. И когда, скажем, Минфин рассказывает про это, то учитываются только налоговые платежи и сборы, а вот все эти, там, 27 (но на самом деле их больше) платежей, которые имеют многие характеристики налогов по существу, но и тем не менее это все равно, это форма изъятия, это фискальные сборы с предпринимателей, они как-то не учитываются. 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 моей точки зрения, один из серьезных показателей нашего инвестиционного климата.

Сергей Геннадьевич, я для начала, с Вашего позволения, задам один вопрос. Вот Вы говорите "закон о парафискальных платежах". Так они же, к сожалению, не все парафискальные. То есть часть из них и в бюджет даже поступает, но все равно они расходуются по каким-то... То есть исходно считается, что он главный распорядитель вот этих бюджетных средств, и без всяких правил, которые предусматриваются тем же самым Бюджетным кодексом, эти средства начинают расходоваться. Мне вот понравился термин "некодифицированных публичных платежей", может быть, вот закон о некодифицированных... Но, правда, он становится уже тогда кодифицированным. То есть надо какой-то термин придумать, наверное, другой.

С.Г. ПЕПЕЛЯЕВ

Вячеслав Александрович, вот этот термин – "парафискальный", он такой, может быть, "аллергичный", его, наверное, хорошо применять в науке, но не в законодательстве. Поэтому понятно, что термин надо будет поискать. А так, конечно, можно их все разделить. Есть те, которые не кодифицированы, но установлены законом и

поступают в бюджет, ну, числятся в бюджете, например, по неналоговым доходам. Есть такие.

В.А. НОВИКОВ

Да.

еб

С.Г. ПЕПЕЛЯЕВ

И есть те, которые поступают не в бюджет, а к конкретным пользователям — министерствам, ведомствам, частным даже организациям и так далее. Вот речь идет о том, чтобы урегулировать обе эти группы. Но просто если по платежам, поступающим в бюджет, достаточно изменений в Налоговый кодекс и в Бюджетный кодекс, то в отношении остальной группы закон действительно нужен.

В.А. НОВИКОВ

Понятно. Спасибо.

Еще какие-то вопросы есть?

Поскольку вопросов нет, то это означает, что сделали замечательный совершенно доклад. Поэтому спасибо, Сергей Геннадьевич.

Тогда я предоставлю слово Сергею Ивановичу Штогрину, аудитору Счетной палаты.

С.И. ШТОГРИН

Спасибо большое. Я когда в молодости преподавал в политене(?) основы промэлектроники и не было вопросов, говорил, что вопросов не бывает в двух случаях — когда все понятно или когда ничего не понятно, и поэтому начинал лекцию с начала. Прочитав два-три раза один и тот же материал, начинались вопросы, интерес к теме, о которой говорили.

Я еще раз представлюсь: аудитор Счетной палаты Российской Федерации Штогрин Сергей Иванович.

Несколько слов о направлении, которое я возглавляю. Я возглавляю направление, которое занимается контролем за доходами федерального бюджета. Какими доходами? Вот они есть. Это налоговые доходы, которые администрирует Федеральная налоговая служба, неналоговые доходы, которые администрирует Федеральная таможенная служба. И у меня есть еще одна специальная инспекция, которая сформирована первый раз, до этого ее не было в составе Счетной палаты, — это инспекция, которая начала уже заниматься неналоговыми доходами всеми, за исключением только доходов по военно-техническому сотрудничеству, Центрального банка доходов, которыми занимается другое направление, и налогов от имущества, там, дивидендов и так далее. Поэтому тема, которая сегодня обсуждается, она очень актуальна для нашего направления. Здесь присутствуют работники этой инспекции с тем, чтобы разобраться все-таки в принципах и в теории проблемы неналоговых доходов и затем уже профессионально работать и пополнять казну за счет именно неналоговых доходов.

Вот вы видите на слайде значение неналоговых доходов. Налоговые дали в прошлом году 6 триллионов 853 миллиарда, безвозмездные поступления. Это в основном возвраты неиспользованных субсидий и субвенций бюджетами региональными и муниципальными. Доходы от внешнеэкономической деятельности зеленым помечены — почти 5 трлн. рублей. Но 974 млрд. рублей — это другие неналоговые доходы. Сумма, если говорить о бюджете доходов, — это, там, 12–13 трлн. рублей, весьма и весьма существенная. И естественно, что те проблемы, о которых говорил Сергей Геннадьевич, они существуют именно в поступлении этих

налогов, тем более что все они не связаны ни с какими конъюнктурными ценами на международных рынках, там, на энергоносители, на металлы и так далее. Это те доходы, которые могут и должны поступать в бюджетную систему Российской Федерации, и прежде всего в федеральный бюджет, стабильно.

Вот классификацию мы попробовали сделать неналоговых доходов. Сразу выводим в отдельную категорию доходы от внешнеэкономической деятельности. И вы видите здесь, что тут занимает больше всего, — это от использования имущества федерального, естественно, да? Платежи за пользование природными ресурсами. Большая доля — это доходы от оказания платных услуг. Продажа активов, административные разные сборы, ну и немножко у нас есть еще там штрафов, санкций и возмещений ущерба. Но все равно если брать в структуре, то я бы хотел сказать, что, конечно, надо первостепенное внимание обращать на что? Это на использование федерального имущества, платежи за природные ресурсы, изымать природную ренту, о которой много мы ведем речь, не через налог на добычу полезных ископаемых, а через другие формы, платежи — аукционы и прочее (я не буду здесь углубляться), и доходы от оказания различных услуг, которые оказывают государственные органы.

еб

Вот вы видите перечень здесь, он закрытый, неналоговых доходов, которые поступают в федеральный бюджет, они в принципе все обозначены, они установлены. Мы делали анализ, практически все (во всяком случае, мы не нашли...) они определены либо... Ну, есть два платежа самых больших — есть Налоговый кодекс и есть Таможенный кодекс. Я не буду говорить дальше про это дело. А остальные все, о которых мы говорим, неналоговые, они определены

либо Гражданским кодексом, есть в Бюджетном кодексе часть вопросов по неналоговым платежам, в Водном кодексе, Лесном, административном, Уголовном и разбросаны по разному отраслевому законодательству. Мы, конечно, в процессе работы нашей инспекции сейчас займемся и проведем такую вот инвентаризацию, о которой говорил Сергей Геннадьевич, чтобы выбрать те платежи, которые существуют у нас, которые установлены не законом, ну, хотя бы не поименованы в законе, и нет полномочий, там, Правительству или министерствам как-то определять дальнейшую судьбу этого платежа, а то есть установлены вообще подзаконными актами. Потому что действительно правы те, кто говорит, что взимать можно обязательные платежи в том случае, если они в соответствии с Конституцией установлены законом. И у нас есть немало таких примеров. Самый такой классический – это наш утилизационный сбор. Судьба принятия его была очень драматичная. Кто не знает, могу сказать: закон был принят в последние дни весенней сессии в 2012 году, и он такой рамочный. Обозначен закон, чего-то там про него написано, все остальное – Правительство. Но я вот из своей практики почти 20-летней депутатской могу вам сказать, что закон принять в Думе легче, чем выпустить постановление Правительства. Поэтому постановление Правительства о регламентации взимания этого утилизационного сбора было выпущено, по-моему, 30 или 31 августа 2012 года, взиматься стал он с 1 сентября. Вы представляете себе ситуацию таможни и тех, кто... Понятно, что все автомобили на Дальнем Востоке остановили, таможня, дней за 15–20 ничего не пускали, потому что с 1 сентября надо брать. Там коллапс образовался. Суда не подходили. Страшные дела были. В принципе государство, если оно правовое, не имеет права допускать такие вещи. Не зря, когда

мы занимаемся налогами и говорим, что в принципе у нас... Есть такой принцип в Государственной Думе – все изменения в налоги должны вноситься в весеннюю сессию. Президент их рассматривает в июле, в августе подписывает, и с 1 января они вступают в силу. У бизнеса и налоговой службы, у всех других есть возможность подготовиться к тому, чтобы их администрировать нормально и уплачивать. А когда постановление выходит, приказы по которому должны потом выйти, после постановления, 31-го, а вводится с 1-го числа следующего, то это полный нонсенс. Понятно, что тут будет коллапс. Поэтому, конечно, мы такую инвентаризацию проведем. И я думаю, что потом во взаимодействии с Советом Федерации и комитетом мы расскажем, что у нас тут получается.

Другой вопрос... Мы тут немножко шире смотрим, чем докладывал Сергей Геннадьевич, вообще на все неналоговые и их роль в поступлении в бюджет Российской Федерации в целом, и федеральный бюджет, и региональные бюджеты. Вопрос в том, что у нас многие ставки по неналоговым доходам утверждены в суммах конкретных (так называемая специфическая ставка, языком теоретическим налоговым, да?). И вот недавно мы рассматривали на заседании коллегии Счетной палаты, как у нас исполняет свои обязанности, в том числе по мобилизации неналоговых доходов, наша Федеральная служба лесного хозяйства. И открылось, что еще в 2007 году были установлены платежи пённые(?), арендные платы. Установили потом коэффициент 1,3 с 2007 года (в 2004-м они были установлены, с 2007-го – 1,3). Вот с 2007 года по 2013 год инфляция накопленная – 61 процент, проиндексированная на 30 процентов. Ну, спрашивается: почему бюджет вообще... Правительство, в частности, не борется за доходы, реально доходы, которые могли бы быть?

бс

И такая ситуация вообще по многим платежам. Там отдельная тема госпошлины, которые были установлены в 2004 году, не менялись, не индексировались. Но возникает резонный вопрос: а что нам не нужны неналоговые доходы? А инфляция на них не распространяется? Поэтому кто был у нотариуса, знают, чтобы оформить доверенность, таможенная пошлина – 200 рублей. С вас берут 200 рублей и в зависимости от нотариуса 1200, 1300 и так далее. Нотариус берет за свои труды, а это государство 200 рублей. Это все было установлено почти 10 лет назад. Поэтому, естественно, что, наверное, и комитету по бюджету Совета Федерации, Государственной Думе надо задуматься над тем, а все-таки механизм должен быть? Ведь акцизы мы индексируем на алкоголь, на табак каждый год. А почему эти не индексируем? Не нужны они? А в доходах они почти триллион составляют. Так если бы это своевременно делалось по инициативе того же комитета по бюджету Совета Федерации, может, был бы не триллион, а полтора триллиона, и, может, за счет этих денег мы бы компенсировали и затраты на увеличение заработной платы в субъектах Федерации и выполнили бы указ Президента. Это так, отступление.

Теперь что касается парафискальных платежей. Только некоторые из них вы здесь привели. Я бы так сказал, что у нас все-таки есть... Большинство неналоговых доходов как-то в законах определены, а про эти... по сути дела, никто ими не занимался. Сейчас есть поручение нашему направлению проблемой этой заняться. Я очень рад, что и комитет Совета Федерации этой проблемой занялся. Я думаю, что мы должны в это дело внести ясность с учетом и международной практики, и наполнения бюджета Российской Федерации, субъектов Российской Федерации. Но вот то,

о чем говорил Сергей Геннадьевич, связанные с платежами один процент от стоимости накопителей электронных, цифровых, это, конечно, нонсенс. Потому что и тот закон... я могу, если будут вопросы, сказать, как он принимался. Когда принимается все в спешке под какую-то политическую, субполитическую задачу, получаются такие штуки, что потом все это дело в спорах в судах начинает решаться. На мой взгляд, таких вещей быть в принципе не должно, тем более что они носят всеобщий обязательный характер для целой отрасли.

Теперь выводы, предложения. Мы не договаривались с коллегой Пепеляевым, но выводы у нас одинаковые абсолютно. В чем вопрос? Что если мы делаем какой-то платеж или сбор всеобщий, то он должен быть обозначен и введен законом, а не каким подзаконным актом. И поэтому надо ввести, наверное, в оборот, где это сделать: в Бюджетном кодексе или в специальном законе? Это вопрос для обсуждения, для дискуссии. Но понятие этих неналоговых доходов мы должны как-то определить.

Дальше. Мы считаем, что в этом законе либо в Бюджетном кодексе, где-то в другом акте должны быть все-таки определены общие принципы по примеру налогов: база, вид, основания, ставка, изъятия, порядок введения в действие, права и обязанности плательщиков и администраторов, кто этим будет заниматься, контроля за тем, чтобы он был, кто и как устанавливает ставки, периодичность их изменения, если они носят специфический характер? Ну и для нас важно, мы сейчас проводим экспертное мероприятие такое, проверяем Минфин и некоторые ведомства, а как администраторы неналоговых доходов, а их у нас 91 в стране, рассчитывают доходы федерального бюджета по своим неналоговым платежам? И выясняется, что никакой системы в этом вообще нет.

Как правило, все делается от достигнутого в прошлом году: либо пол, потолок, либо как в прошлом году, либо какие-то корректировки вносятся. Поэтому в этом акте, законе, мы считаем, должен быть определен и порядок определения, и методик утверждения и согласования тех, по которым бы рассчитывались.

бс

Потому что, например, есть методика по расчету доходов от прибыли организаций, есть методика по налогам на добавленную стоимость, по имуществу организаций. Это считается, это можно сопоставить с тем, что в реальности есть. По неналоговым доходам пока ничего нет, и наше направление аудиторское этими проблемами сейчас будет заниматься с тем, чтобы в этом навести определенный порядок, ввести систему.

Вот, по сути дела, все, что я хотел вам сообщить. Готов ответить на вопросы. Спасибо за внимание.

В.А. НОВИКОВ

Спасибо, Сергей Иванович.

Какие-то вопросы есть? Пожалуйста, Сергей Николаевич.

С.Н. РЯБУХИН

Сергей Иванович, вот Сергей Геннадьевич очень интересную... много хороших и интересных идей было в докладе, а вот что касается его предложений, чтобы Счетная палата взяла на себя функцию инвентаризации, введения специального реестра неналоговых?.. Это первый вопрос.

И второй. Из триллиона неналоговых мимо бюджета, какая доля?.. Вы исследовали?

С.И. ШТОГРИН

Триллион, который мы исследовали, — это то, что поступает в федеральный бюджет. Парафискальные мы не исследовали, не занимались ими.

Что касается инвентаризации? Счетная палата в соответствии со своими функциями может провести инвентаризацию, мы такую задачу ставим. Больше того, я поставил перед своими сотрудниками задачу сделать типа паспорта на каждый платеж: введен каким законом или подзаконным актом, когда, база и так далее. И какие платежи поступают. И будет таких, наверное, под сотню уже тех, которые легализованы.

А что касается введения реестра, то это выходит за рамки полномочий. А кто его будет вести? Это надо в том проекте закона, который готовится, видимо, определиться, кто его должен вести, включать, не включать, исключать и так далее. Но это не функция Счетной палаты — введение каких-то реестров.

В.А. НОВИКОВ

Спасибо. Еще вопросы? Пожалуйста, представляйтесь.

Н.Н. ТЮТЮРЮКОВ

Тютюрюков Николай Николаевич, финансовый университет.

Скажите, пожалуйста, Сергей Иванович, неналоговые платежи вами предполагается контролировать через доходы федерального бюджета или какие-то иные фонды, бюджеты либо что-то другое? В рамках, конечно, Счетной палаты именно России.

С.И. ШТОГРИН

Понимаете, в чем дело. Тут есть разные платежи, есть международные соглашения. Например, у нас есть платежи за аэронавигационное обслуживание, и мы подписали Конвенцию ИКАО(?) еще в советские времена. И эти платежи поступают в наше агентство по аэронавигационному обслуживанию судов, в том числе

и за международные. Они поступают напрямую, они в бюджете не нужны.

Есть другие платежи, связанные с международными делами. Поэтому необязательно все должно быть 100 процентов в бюджет. Но вообще-то мы как Счетная палата должны стремиться к тому, чтобы максимально все, что собирается в стране, шло в бюджет, тем более что в бюджете у нас принцип одной корзины. Там у нас есть некоторые меченые доходы (мы их называем мечеными), но вообще все доходы немеченые, потому что есть полномочия парламента, парламент решает, куда в данный момент в данный финансовый год выгоднее, необходимее и так далее направить те доходы, которые получает государство. И не должен парламент и Правительство здесь быть связаны какими-то делами. Есть обязательства прежде всего социального характера за государством, они в первую очередь должны финансироваться. Если кто-то знает, то в 90-е годы были такие так называемые статьи бюджета, которые в случае дефолта государство не имело право секвестировать. Но от этого понятия потом отошли, перешли к другому понятию, это обязательства, которые есть перед федеральным бюджетом, публичные обязательства, они в первую очередь исполняются. Для этого сейчас есть все ресурсы, но я считаю, что, может, какие-то, типа аэронавигационных сборов, должны поступать тем, кто их осуществляет. Но это должны быть единицы, а главное, что они все равно должны быть определены нашим законодательством, а не какими-то подзаконными актами.

В.А. НОВИКОВ

Спасибо.

Сергей Геннадьевич Пепеляев, пожалуйста.

С.Г. ПЕПЕЛЯЕВ

Маленькое уточнение. Что мы предложили в концепции по этому вопросу? Не зачислять все в бюджет, но в приложении к бюджету учитывать независимо... Потому что так сделано в Германии, во Франции.

бс

Приложение к бюджету и в отчете об исполнении бюджета эти платежи тоже учитываются и контролируются.

В.А. НОВИКОВ

Еще вопросы? Пожалуйста, представьтесь.

К.И. БАЙГОЗИН

Представитель секретариата Конституционного Суда Байгозин Константин Игоревич.

У меня интересный доклад Сергея Ивановича породил вопросы к Сергею Геннадьевичу, если можно. Возвращаясь к концепции для общего понимания и, возможно, это необходимо всем присутствующим, рамки концепции позволяют, установив той или иной публичный платеж в законе, тем не менее какие-то элементы платежа делегировать Правительству? То есть концепция идет по жесткому варианту, когда все в законе и ничего Правительству, либо возможна какая-то альтернатива?

И второй вопрос, если можно Сергею Геннадьевичу или его коллегам. Можем ли мы в этом направлении воспользоваться каким-то зарубежным опытом, поскольку для России, очевидно, 20 лет рыночной экономики, но та же самая Европа, наверное, давно по этому пути идет?

С.Г. ПЕПЕЛЯЕВ

Константин Игоревич, пункт 3.3 Концепции содержит ответ на Ваш вопрос. Предполагается, что в федеральном законе платеж должен быть поименован, и определены основные параметры его

взимания. Достаточно большие полномочия, но в рамках определенных законодателем критериев могут передаваться Правительству или напрямую ведомствам, потому что никакой законодатель, будь он семи пядей во лбу, некоторые моменты на законодательном уровне не сможет учесть. И кроме того, изменения в экономике тоже лучше учтут ведомства.

Что касается зарубежного опыта, то вся эта концепция, естественно, построена с учетом глубокого анализа зарубежного опыта. Вот тут Любовь Ромащенко, которая помогала эту концепцию... она защитила диссертацию по этим вопросам очень хорошую. Поэтому учитывали.

В.А. НОВИКОВ

Спасибо.

Сергей Иванович, у меня еще один вопрос. Скажите, пожалуйста, а вот какие платежи вы вообще имеете право контролировать, только те, которые поступают в бюджет, или парафискальные платежи тоже?

С.И. ШТОГРИН

В настоящее время Счетная палата имеет право контролировать те доходы, которые поступают в федеральный бюджет. У нас направление так и называется "администрирование, я условно говорю, не дословно, доходов федерального бюджета всех: налоговых, таможенных и неналоговых". Поэтому три инспекции есть, которые занимаются по соответствующим направлениям. А то, что в федеральный бюджет не идет, наше направление не контролирует.

В.А. НОВИКОВ

Причем здесь ваше направление? Вообще кто их контролирует? Например, кто контролирует Михалкова?

С.И. ШТОГРИН

Никто.

В.А. НОВИКОВ

То есть это на вольные хлеба выдали, и никто даже не имеет права подойти, кроме, может, прокуратуры. Понятно. То есть надо тот элемент, о котором говорил Сергей Геннадьевич, о том, что элементы контроля должны быть в законе прописаны по каждому платежу.

Еще вопросы? Если вопросов больше нет, то я хотел бы предоставить слово Виктору Александровичу Рябоконию, директору НП "Национальное Объединение Лоцманских Организаций". Надо сказать, что эта организация была одним из инициаторов тоже, потому что достали их портовые сборы со всех сторон. Поэтому они написали несколько писем в наш комитет с тем, чтобы мы все-таки сказали им, что это такое портовые сборы. Пожалуйста.

В.А. РЯБОКОНЬ

Спасибо.

Уважаемые коллеги, позвольте обратить внимание на такой вид, как сказал Вячеслав Александрович, неналоговых платежей, как портовые сборы.

бс

В.А. НОВИКОВ

Профессиональный сленг – портовые сборы, а в народе – это порто́вые.

В.А. РЯБОКОНЬ

Это как ко́мпас или компáс. Моряки все говорят компáс, а другие говорят ко́мпас. Поэтому мы используем это как порто́вые сборы.

Поскольку указанные сборы не подпадают под понятие "сбора", предусмотренное пунктом 2 статьи 8 Налогового кодекса, то следует, очевидно, говорить о портовых сборах как неналоговых платежах. Что же они из себя представляют? В статье 19 федерального закона о морских портах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации указано, что оказание морских портовых услуг по использованию отдельных объектов инфраструктуры морского порта, а также по обеспечению безопасности мореплавания в морском порту и на подходах к нему осуществляется на платной основе (портовые сборы). Таким образом, законодатель определил, что плата за услуги в морских портах регулируется портовыми сборами и в пункте 2 той же статьи указал их перечень: это корабельный, канальный, ледакольный, лоцманский, маячный, навигационный, причальный и экологический. Я бы здесь сразу хотел сделать пометку: в концепции на 9 листе подпункте 7 указан причальный и якорный сбор. Так вот якорного сбора нет в этом законе. Причальный сбор приказом Минтранса России № 387 от 2012 года тоже исключен. По каким основаниям — это право законом делегировано федеральному органу исполнительной власти в области транспорта определять перечень портовых сборов. И Минтранс им воспользовался. При этом ставки портовых сборов и правила их применения устанавливаются Федеральной службой по тарифам России в соответствии с Федеральным законом о естественных монополиях. Однако в законах на сегодня не раскрывается суть услуг, за которые взимаются портовые сборы, и не дается представление каждого из перечисленных сборов. Например, что в себя включает маячный или навигационный сбор? Каков перечень услуг, предоставляемый судам в порту при оплате этих сборов? Таких определений, дающих

однозначно понимать сущность того или иного портового сбора, на сегодня не установлено.

Следует отметить, что портовые услуги в морском порту оказываются естественными монополиями по определению закона, такими, как федеральное государственное унитарное предприятие "Росморпорт", федеральное государственное учреждение администрация морских портов и другими хозяйствующими субъектами различной организационно-правовой формы. Основанием государственного регулирования портовых сборов является то, что оказание портовых услуг статьей 4 Федерального закона от 17 августа 1995 года № 147-ФЗ "О естественных монополиях" и постановлением Правительства Российской Федерации от апреля 2008 года № 293 отнесено к сфере деятельности естественных монополий, тарифы на которые регулируются Федеральной службой по тарифам России. Фактически отнесение указанных видов портовых услуг к естественным монополиям противоречит как сути определения естественной монополии, приведенной в статье 3 федерального закона о естественных монополиях, так и реальной хозяйственной деятельности морских портов. На одной акватории сегодня фактически работают по несколько буксирных компаний, лоцманских организаций, экологических компаний, каждая из которых является субъектом естественной монополии. Например, в порту Ростов-на-Дону работает порядка 8 лоцманских организаций и все они субъекты естественной монополии. Тарифы на услуги, ставки портовых сборов, где работает, скажем, ФГУП "Росморпорт" и негосударственные организации, утверждаются ФСТ России. Но надо отдать должное, что на одинаковом уровне. Если вводится для одной организации определенный тариф, то этот же тариф

устанавливается для всех других организаций, оказывающих данную услугу, что формально не ведет к нарушению антимонопольного законодательства.

Однако с чем мы столкнулись, и вот то, что Вячеслав Александрович сказал, что послужило побудительным мотивом с нашей стороны поднять этот вопрос? Уровень утверждаемых Федеральной службой по тарифам России ставок (скажем, мы достаточно плотно исследовали лоцманский, экологический сбор) не обеспечивает или, скажем, не соответствует их финансово-экономическому обоснованию, что в свою очередь противоречит требованиям постановления Правительства Российской Федерации от 23 апреля 2008 года № 93.

еб

В результате от такой финансовой политики при оказании лоцманских и экологических услуг организации несут убытки, но, в отличие от негосударственных организаций, скажем, ФГУП "Росморпорт", покрывают эти убытки за счет прибыли от других, по нашему мнению, несколько завышенных портовых сборов, таких как канального, маячного, навигационного. И, таким образом, свои убытки "Росморпорт" покрывает за счет перекрестного субсидирования, что в принципе искривляет хозяйственную картину деятельности в портовых сборах и ведет к стагнации развития организаций, оказывающих лоцманские и экологические услуги.

Диспропорция в уровне ставок портовых сборов, взимаемых с судов в морских портах России, отмечалась в материалах по результатам мониторинга, проведенного федеральной службой России, в материалах проверки ФГУП "Росморпорт" Счетной палатой Российской Федерации. Ее можно также увидеть на таблице сравнительного анализа финансово-хозяйственной деятельности в

морских портах, размещенных на официальном сайте ФГУП "Росморпорт" в сети "Интернет".

Невыполнение Минтрансом требований постановления Правительства Российской Федерации, о котором я говорил (№ 293)... Ну а если посмотреть глубже, то еще указом Президента России № 426 от 1997 года предписывалось для субъектов естественных монополий разработать методики раздельного учета по видам деятельности, по доходам и расходам. И вот с 1997 года было издано уже, по-моему, три постановления Правительства, внутренние приказы министерства, тогда еще по антимонопольной политике, самого же Минтранса, но до настоящего времени последнее, уже при новом министре – Соколове Максиме Юрьевиче, – что с 1 января 2014 года будет введена данная методика. Ну, посмотрим, такое было уже и в 2009 году. Так вот невыполнение постановления Правительства и позволяет, по нашему мнению, осуществлять длительное время (с 2008 года) ценовую дискриминацию в отношении негосударственных организаций.

Почему утверждение действующих ставок портовых сборов противоречит требованиям нормативных правовых актов? ФСТ России ссылается на отсутствие методики раздельного учета доходов и расходов, в отсутствие которой они говорят: "Мы не можем в свою очередь разработать методику экономически обоснованных затрат". То есть Петр кивает на Ивана, а Иван – на Петра.

В свою очередь Минтранс России признает, что результатом введения в действие раздельного учета доходов и расходов субъектами естественных монополий, в том числе "Росморпортом", оказываемых в портах... станет невозможность перекрестного субсидирования убыточных видов портовых услуг, о которых я говорил (лоцманских, экологических), что может привести к

некоторым негативным последствиям, таким как задержка судов в районах обязательной лоцманской проводки, несвоевременность экологического обслуживания судов, стоящих в порту.

Спрашивается: а может ли вообще быть востребованная портовая услуга убыточной, если она востребована? Может, она и убыточна только из-за того, что отсутствует методика расчета портовых сборов применительно к каждому порту России, позволяющая четко рассчитать перечень затрат на оказание той или иной услуги.

На сегодня многие судовладельцы также поднимают вопрос о правомерности взимания так называемых обязательных сборов без предоставления соответствующей услуги. С одной стороны, в судоходстве, по портовой практике, сложились определенные традиции, куда относится и взимание, скажем, ледакольного сбора. Но, с другой стороны, не все судовладельцы, чьи суда, особенно если заходят в порт только в летнюю навигацию, готовы платить ледакольный сбор зимой и летом, который взимается зимой больше, летом меньше, но тем не менее круглогодично. И мы сталкивались с такой практикой: когда судно заходит в порт, и видят в дисбурсменте, итоговом счете, плату за ледакольную проводку, говорят: "Подождите, плюс 30 на улице, я к вам зашел летом, какой ледакольный сбор?"

еб

Ему говорят: "А это вы если зимой пойдете". – "Да я к вам зимой не пойду, я вот случайно к вам зашел и должен заплатить ледакольный сбор. За что? Услуги-то нет". И после этого мы говорим о привлекательности российских портов. Поэтому резонно, что после вопроса "За что я плачу?" судовладельцы начинают

интересоваться, а куда и на что, собственно, уходят уплаченные сборы. И вот тут ситуация становится еще более интересной.

В настоящее время государственное регулирование портовых сборов не является гарантией того, что полученные средства идут на возмещение расходов на оказание соответствующих услуг и развитие материально-технической базы оказывающих эти услуги субъектов. То есть ни одним из нормативных правовых актов не гарантируется использование портовых сборов в соответствии с целью их взимания. И мы имеем примеры, и можем это представить, когда администрация, скажем, порта "Санкт-Петербург" получает указание из "Росморречфлота" о том, что необходимо выйти с ходатайством в Федеральную службу по тарифам о повышении корабельного сбора для того, чтобы часть средств направлять на финансирование бассейновой администрации... БАСУ, короче (бассейнового аварийно-спасательного учреждения). Но при чем здесь корабельный сбор и бассейновый? Или пример с Мурманском, когда на средства корабельного сбора администрация приобретает автомобиль для чиновников.

В.А. НОВИКОВ

Виктор Александрович, мы немножко уклоняемся от темы.

В.А. РЯБОКОНЬ

Да-да, я прошу прощения, я заканчиваю уже.

Поэтому проблема непрозрачности портовых сборов может быть решена. И какие пути мы предлагаем?

Первое. То, что говорил передо мной выступающий, мы полностью поддерживаем. Необходимо дать точную формулировку назначения каждого портового сбора, указанного в законе. Кстати, такая попытка делалась еще, по-моему, в 2000 году, но почему она не прошла — нам неизвестно.

Дальше – устранить имеющиеся противоречия в федеральных законах о естественных монополиях и о защите конкуренции.

Далее – наконец-то разработать и утвердить порядок ведения раздельного учета доходов и расходов субъектами естественных монополий в сфере услуг, оказываемых в портах. То есть выполнить все-таки постановление Правительства от 22 сентября 2008 года № 707: Минтрансу – в части методики раздельного учета; ФСТ – применительно к методике разработки финансово-экономических затрат, обоснованных затрат. И, по нашему мнению, решение указанных задач поможет повысить качество оказываемых услуг в портах России и создать экономические условия интенсивного развития российских портов и позволит устранить неоправданные административные и экономические барьеры, препятствующие развитию конкуренции в морских портах. Спасибо за внимание.

В.А. НОВИКОВ

Спасибо, Виктор Александрович.

Вопросы, пожалуйста. Да, пожалуйста.

Маленькую рекомендацию... Я только что был на другом "круглом столе", и мы говорили о сотрудничестве с ВТО, о Европарламенте и здоровом лоббизме. Прекрасный был доклад, но в конце прозвучали поручения – кто-то что-то должен разработать. У вас есть ассоциация, привлекайте профессиональных юристов, пишите конкретно, куда что внести. У вас есть взносы. Заказывайте. Мы, как законодатели, имеем право законодательной инициативы, внесем, сопроводить будем. Но вот когда собираемся и куда-то в посыл... кто-то должен разработать, просто давайте на своем уровне какой-то эффективности добиваться будем, здесь для этого и проводится "круглый стол".

В.А. РЯБОКОНЬ

Спасибо. Это как рекомендация или то, что у нас уже подготовлено?.. И мы видим путь решения, и плане законодательной инициативы они у нас готовы. Если поддержите, мы с удовольствием внесем и представим вам. Спасибо.

В.А. НОВИКОВ

Понятно. Спасибо.

Сергей Николаевич Рябухин.

С.Н. РЯБУХИН

Мне понравился содержательный доклад Виктора Александровича, тем более что по его обращению, по обращению ассоциации, которую он представляет, Счетная палата три года назад проводила контрольные мероприятия.

МВ

И в адрес прежнего министра транспорта мы направили очень строгое развернутое представление. У меня в дополнение к тому, что сказал Казаковцев Олег Александрович по законодательным инициативам. Я просто боюсь, что не досижу до окончания "круглого стола". Мне в 16 часов надо быть на международном авиационном комитете.

У меня вот такое предложение, Вячеслав Александрович. Когда будете рекомендации оформлять, я думаю, надо вернуться к тому представлению Счетной палаты, которое было три года назад. У нас есть подкомитет внутри нашего комитета, который взаимодействует со Счетной палатой. Это сделает легко. Иванов Сергей Павлович. Мы, может быть, такое протокольное поручение ему дадим, чтобы он поднял результаты рассмотрения на подкомитете в Совете Федерации материалов Счетной палаты. И надо актуализировать, обновить в адрес уже нового министра,

Максима Юрьевича, надо направить с тем, чтобы он проанализировал исполнение.

Если, а я чувствую, по Вашему докладу, что большинство из пунктов нашего представления они просто проигнорированы и не выполнены, тогда это нужно повторное рассмотрение в Счетной палате по(?) исполнению представления, либо направление в транспортную прокуратуру, во всяком случае, в прокуратуру по неисполнению рекомендаций в представлении Счетной палаты. У меня такое предложение.

В.А. НОВИКОВ

Понятно.

Виктор Александрович, скажите, пожалуйста. Я чего-то может быть не понимаю. Может быть, на самом деле это вопрос ко мне. Но я его задам Вам. Скажите, а какое отношение портовые сборы вообще имеют к право(?) быть? Дело в том, что это чисто коммерческая деятельность. Например, лоцманская проводка. Какие публичные обязательства государства вы при этом выполняете? По моему, никаких. Берете и заключаете гражданско-правовой договор, тем более что если у вас там десять штук, это хорошая конкуренция. В рамках этой конкуренции устанавливаются цены. Причем здесь ФСТ, которое должно эти цены регулировать? Я ничего не понимаю. Почему лоцманская проводка должна быть в рамках некоторого портового сбора. Я понимаю, что это в законе написано. Зачем оно там написано?

В.А. РЯБОКОНЬ

Вячеслав Александрович, я недаром начал свое выступление о том, что на сегодня не определена природа. Назвали портовыми сборами. И так традиционно, исторически сложилось, и взимается. Из перечисленных всех, и правильно в концепции некоторые виды

портовых сборов указаны – маячный, корабельный. Из восьми видов портовых сборов – корабельный, по нашему мнению, может быть переведен в парафискальный или даже в налоговый, и поступать напрямую в бюджет. По остальным, как буксирный раньше был сбор... Сейчас он выведен. Это услуга – работа буксира.

Лоцманский сбор. Да, Вы правильно заметили, этот гражданско-правовое возмездное оказание услуги. То, что лоцман, согласно статье 92 Кодекса торгового мореплавания, обязан выполнять и публичные функции, так это он может и выполнять не в рамках обязательности сбора или налога. Поэтому этот вопрос... Я в своем выступлении так сказал, чтобы много времени не занимать, что необходима гармонизация всей законодательной базы. Это закон о естественных монополиях, о защите конкуренции, закон о морских портах. Если все привести туда и убрать всю неразбериху, и определить четко термины, раскрыть их понятия, то, наверное, и сократиться количество сборов.

В.А. НОВИКОВ

Понятно. Спасибо.

В.М. ЗАРИПОВ

Зарипов, компания "Пепеляев групп".

В порядке уточнения. Этот вопрос и эта проблема с портовыми сборами очень хорошо отражает еще одну проблему, которую предстоит решить в рабочей группе – это проблема разграничения публичных принудительных платежей (вот то, о чем говорили, допустим, корабельные) и платы за услуги.

Такой же вопрос возникает... Действительно во многих странах даже плата за въезд в центр Лондона. Американские власти отказываются ее платить на том основании, что когда дипломаты, допустим, американские въезжают в центр Лондона, они считают,

что это подпадает под специальные конвенции по защите дипломатов от налогов и сборов. И поэтому здесь действительно требуется разграничение, где имеет место конкуренция, а в 8 лоцманских организаций это явная конкуренция. Действительно, это нонсенс, когда это признается естественной монополией. Здесь требуется регулирование видимо с точки зрения антимонопольного законодательства. И где имеют место платежи, мимо которых как говорится не пойдешь. Администрация порта в любом случае их возьмет. Там требуется специальное регулирование.

ТМ

В.А. НОВИКОВ

Ну, правильно. Я понимаю, маячный сбор – это такая публичная обязательность государства, касающаяся напрямую безопасности. Там, наверное, это имеет смысл, а все остальное... Хорошо, я думаю, что в рамках наших рекомендаций этот вопрос мы должны будем инвентаризировать тоже.

Хорошо. Тогда, с вашего позволения, я хочу предоставить слово Мельниковой Надежде Петровне, заместителю заведующего кафедрой налоги и налогообложение Финансового университета при Правительстве Российской Федерации.

Пожалуйста, Надежда Петровна.

Н.П. МЕЛЬНИКОВА

Добрый день!

Я когда знакомилась с концепцией, хотелось бы отметить высокий уровень подготовленной концепции, необходимость этой концепции и то, что была проделана уже большая работа при подготовке концепции, такой систематизированный материал. Эта систематизация дает возможность действительно дальше работать рабочей группе по доведению уже до ума и составлению "дорожной

карты". Когда я читала эту концепцию, у меня возникли вопросы и эти вопросы в ходе обсуждения у меня не ушли, а, наоборот, как бы остались и усилились, и вопросы, и некоторые рекомендации.

Совершенно справедливо отмечается в концепции (и Пепеляев Сергей Геннадьевич сегодня обращал на это внимание), что само определение налогов и сборов, которое сегодня есть в Налоговом кодексе, нуждается в дальнейшем развитии и совершенствовании. Когда будет проходить работа по усовершенствованию и развитию данного определения, мне представляется, что нужно задать себе вопрос, а почему произошла вот эта ситуация, когда растут неcodифицированные платежи, неcodифицированные, которые поступают в бюджет, парафискалитеты, которые не поступают в бюджет. Вот причины роста всех этих платежей. Здесь можно назвать (если не углубляясь, а сразу поверхностно) сразу несколько причин. Возможно, это просто веяние времени. Новое время, потому что эти парафискальные платежи, неcodифицированные платежи, которые поступают в бюджет, это не российское явление, это явление международное. И недаром здесь задавался вопрос: использовалась ли международная практика, и ответ был положительный: да, использовался и зарубежный опыт при составлении этой концепции, эти платежи есть и в других странах.

Вопрос: почему они есть? Возможно, это просто развитие экономики, это требование времени.

Второй вопрос: почему так разрастаются эти платежи? Уже, наверное, что несовершенно определение налогов и сборов, нельзя все сюда включить. И такая причина, я все думала, говорить о ней или нет, но все-таки у меня остается этот вопрос. Может быть, причиной роста этих платежей отчасти является неэффективность проведения бюджетно-налоговой политики. И, таким образом, рост

этих платежей является своеобразной уловкой по маскировке налогового бремени. Этот вопрос сегодня тоже поднимался. В общем-то, для налогоплательщика, для хозяйствующего субъекта с точки зрения движения его средств, с точки зрения финансовых потоков, как говорится, хоть горшком назови, только в печь не сажай, какая разница, как называется этот платеж.

Поэтому мне представляется, что нужно посмотреть на причины, почему получило такое развитие все эти платежи, возможно, учесть это при доработке определения налогов и сборов, законодательное.

А вот в части совершенно правильно предложенной меры по проведению инвентаризации существующих некодифицированных платежей. Здесь любимая тема и Зарипова Вадима Маратовича, и Пепеляева Сергея Геннадьевича, проводя инвентаризацию, обратить внимание на экономическое основание этих платежей. Если мы будем как бы подключать это к Налоговому кодексу, а в концепции говорится о том, чтобы в Налоговом кодексе сделать отсылку на законы, которые регулируют неналоговые платежи и парафискалитеты, то при проведении инвентаризации существующих платежей посмотреть на их экономическое основание, обоснованность этих платежей. Опять же то, что сейчас поднималось в процессе дискуссии, насколько портовые сборы, те или иные, имеют экономическое основание для того чтобы их вообще взимать и взимать в какой форме, в каком виде.

аа

Но, наверное, вот это основные пожелания к работе в будущем.

В.А. НОВИКОВ

Спасибо.

Какие-то вопросы есть? Нет вопросов. Тогда у меня все официальные (в кавычках) выступления закончились. Давайте мы перейдем все-таки к обсуждению.

Мне бы хотелось послушать мнение участников по поводу и концепции, и по поводу подходов, с которыми нужно эту как-то ситуацию исправлять. Или, может быть, у кого-то есть мнение, что у нас вообще все замечательно, все более или менее прилично, и нечего трогать Налоговый кодекс, Бюджетный кодекс, вообще, какие-то дополнительные законы писать зачем?

Итак, кто хотел бы высказаться по этому поводу? Правильно, конечно, Конституционный Суд должен определить и задать вектор.

Может быть, я начну? Потом продолжит...

Я хотел бы тезисно, возможно, обозначить, вообще, вехи развития практики Конституционного Суда на тему публичных платежей, правовой природы, буквально в нескольких предложениях. То есть я для себя расчленяю это на три периода. Первый период, наверное, наиболее приятный для налогоплательщиков, для экспертного сообщества, это период 1996–1997 годов, постановления, когда Конституционный Суд очень четко, однозначно сказал о том, что понятие "законно установленный налог (сбор)" означает то, что все элементы должны быть зафиксированы в законе. Была поставлена точка.

Затем наступают двухтысячные года, начало 2000-х (2001–2002 годы). 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 сказав о том, что, в принципе, законодатель может 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, насколько я понимаю, цель была дать импульс законодателю о том, что необходимо скорректировать эти моменты в непродолжительный период времени. В частности, это казалось, конечно, платы за загрязнение окружающей среды. Как, я думаю, большинству здесь присутствующих известно, 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, сказал о том, что на любые публичные платежи действует положение Конституции в части законного установления налога и сбора. То есть вот три этапа основные. Конечно, можно их еще разбивать на какие-то подэтапы.

Что касается концепции, на мой взгляд, концепция, если не вдаваясь в детали, то общий вектор концепции, пожалуй, он соответствует и укладывается в те параметры, которые были определены Конституционным Судом. Безусловно, возможны дискуссии в части воплощения тех или иных моментов.

ек

Поскольку если собрать нескольких заведующих кафедрами финансового права, то у каждого будет свое представление о публичном платеже, о неналоговом платеже. То есть, где те критерии, по которым в законе можно это все разграничить? В этом основная проблема.

То, что нужен закон, — это понятно, но какие критерии, характеристики этих платежей? Вот в этом проблема. Смогут ли участники договориться об этом?

Просто еще пару слов, касаясь портовых сборов. Конституционный Суд в январе 2013 года принял определение по жалобе, что самое интересное по жалобе иностранной компании. То есть национальные лоббисты, но почему-то они не смогли воспользоваться этим инструментом. То есть это была жалоба немецкой компании, чьи суда заходили в порт Санкт-Петербурга.

Скажу, что Конституционный Суд отказался принять жалобы. В принципе то, о чем здесь говорилось, было обозначено, что портовые сборы неоднородны, в них преимущественно гражданско-правовые отношения, и с этой точки зрения каким-то образом заходить через Конституцию, через статью 57 о понятии законно установленных налогов. Судьи посчитали, что это не то. Поэтому результат — что это отказ. Но в принципе, как совершенно правильно говорилось, это только повод для того, чтобы законодатель мог что-то усовершенствовать.

А как разграничивать? На мой взгляд, это может быть один из элементов, критериев разграничения тех же самых портовых гражданско-правового характера и публичного. Это возможно, когда объем получаемой услуги плательщиком, привязан ли он к размеру платы. Поскольку мы платим налог, размер сбора публичного платежа... его публичность, возможно, состоит в том, что это не привязано к размеру, поскольку очень сложно просчитать затраты государства, взимаемые на администрирование, на прочие моменты. То есть это как один из моментов может быть.

Поэтому со своей стороны хотел бы поддержать концепцию и пожелать разработчикам дальнейшего движения в этом направлении. И со своей стороны чем можем, конечно, будем помогать. Спасибо.

В.А. НОВИКОВ

Спасибо большое. Надеюсь на ваше активное участие в нашей последующей работе. Я думаю, что нам было бы очень полезно.

Я хотел бы предоставить слово Мякотниковой Елене Александровне – Федеральное агентство по управлению государственным имуществом. Пожалуйста.

Е.А. МЯКОТНИКОВА

Здравствуйте, коллеги! В первую очередь я бы хотела представиться, потому что я государственный чиновник относительно начинающий, я заместитель руководителя Росимущества и работаю в Росимуществе около года. А до этого почти 20 лет карьеры я была вице-президентом Росгосстраха, АФК "Система" и других коммерческих организаций. Поэтому на данный вопрос, честно говоря, у меня при ознакомлении с материалами происходило (как периодически бывает с людьми, которые переходят из коммерции на государственную службу) некое внутреннее раздвоение личности. Поэтому мои комментарии будут именно как

частного лица, а не как официальная позиция Росимущества. Мы данный документ получили, изучаем, и нашу официальную формальную позицию представим. В частности, по моей вертикали мы занимаемся в том числе администрированием доходов от аренды.

Цель нашей дискуссии сегодняшней – не повышение денежного потока в адрес Российской Федерации, мы обсуждаем некие платежи в дополнение с кодифицированные налоговыми сборами, а возможности получения дополнительного денежного потока в адрес Российской Федерации не обсуждаем.

Я бы хотела на секунду отступить от текущей темы и рассказать небольшую историю, как в свое время наши акционеры рассматривали вариант создания бизнеса с нуля в достаточно привлекательной экономически африканской стране (дело было десять лет назад). Удивляло нас то, что в этот момент из иностранных компаний почти никто не присутствовал в стране, и при этом рынок был достаточно открытым и перспективным. Богатая страна, много возможностей. А мы как финансисты в первую очередь решили построить модель. Почему мы дальше двинулись? В стране был утвержден налоговый кодекс – достаточно структурированный и четко прописанный документ.

аа

И при первом изучение мы отрапортовали акционерам, что полагаем целесообразным дальнейшее изучение вопроса, потому что при наличии понятных правил игры мы можем туда двигаться. Изучение налогового законодательства другой страны, особенно с арабским менталитетом, потребовало у нас много времени. Через какое-то время мы смогли построить модель, которая была безубыточной. Она получалась в достаточно большом количестве вариантов. Построить модель, которая будет давать хоть какую-то

прибыль (условно 1 млн. долларов), технически было невозможно, потому что налоговый кодекс этой страны в тот момент времени был структурирован таким образом, что неналоговые, некодифицированные платежи и сборы в любом случае — много прибыли, мало прибыль, идешь по экстенсивному варианту развития, по интенсивному варианту развития — обнуляют твою прибыль в любом случае.

Мы около года продолжали это упражнение, потому что это казалось нам на тот момент времени еще нонсенсом, и официально под протокол зафиксировали, что прибыльный бизнес в этой стране вести невозможно. Проконсультировались после этого, в частности, с компанией "Люфтганза", которая там находилась уже несколько лет, они, действительно, отфиксировали, что, да, мы работаем в ноль, через несколько лет после нахождения в стране это поняли.

Вы знаете, я очень довольна, что в нашей стране есть Налоговый кодекс. Я считаю, что в тот момент, когда его приняли, это была достаточно большая победа целой группы людей, которые структурировали большое количество документов. Но на сегодняшний момент итоговую фискальную нагрузку на любое направление бизнеса большая часть акционеров в полном объеме посчитать не может — ни в нефтяном бизнесе, ни в телекоммуникационном бизнесе, ни в ритейле. Поэтому мое субъективное мнение: та тема, которую вы поднимаете, она чрезмерно актуальна. Любое планирование проходит несколько стадий зрелости согласно международным классификациям.

Укрупненно это три стадии. Это когда нет никакого планирования. Второе — это когда планирование от достигнутого (вчера было пять, но, наверное, завтра будет пять плюс икс процентов). И третья стадия зрелости общества, компании, страны,

предприятия — это когда планирование происходит от целеполагания. На сегодняшний момент в данном направлении мне кажется, что планирование возможно от целеполагания — мы куда хотим прийти и что мы хотим получить по итогу.

И, соответственно, данная информация должна быть так или иначе структурирована. Будет ли это изменением Налогового кодекса (это достаточно сложный, болезненный процесс), нет однозначного решения. Но однозначно это все должно быть структурировано и регламентировано.

Что касается терминологии, которая используется, то все, что связано с "фиска", вот термин "парафискальные платежи" субъективно мне пока не близок. Но, возможно, вопрос исключительно привычки, потому что, действительно, во многих европейских странах вот эти слова "фиска", они так или иначе используются.

Полагаю, при изучении этого вопроса необходимо изучить дополнительно стоимость администрирования данных платежей и стоимость контроля, потому что нигде я не смогла найти какой-либо информации по данному вопросу.

Также хочу обратить ваше внимание, что, конечно, для целого ряда направлений ФГУПов, министерств, ведомств такого рода платежи — это внебюджетный источник финансирования предприятия. Был, очевидно, период в стране, когда это было необходимо. И рассмотреть необходимость и целесообразность этого, на сегодняшний момент, может быть, пришло время.

Что, например, касается сбора за использование частот, то, я 10 лет была финансовым директором московского "Мегафона", и как раз начало 2000-х годов, как раз "Мегафон" стартовал, действительно, суммы значительные, и, действительно, суммы слабопредсказуемы.

Мне, как финансовому директору, всегда требовалось понятие алгоритма, что будет дальше. Но при этом мы понимаем, что расчистка частотного спектра, она происходила за счет телекоммуникационных операторов. И произошло это настолько комфортным образом и не повлияло на обороноспособность страны. Поэтому когда 10 лет назад у нас были обсуждения по поводу сборов за использование частот, я, как финансист, говорила: "Товарищи акционеры, что-то с этим надо делать, потому что за границей такого нет".

ТМ

То сейчас, более 10 лет спустя, оглядываясь назад, видя картинку в совокупности по всем трем операторам, понимая маржинальность их бизнеса, и понимая, как прошли в целом тот период времени, на тот момент времени моя субъективная оценка, что это были правильные и корректные платежи. Их размер более или менее отражал те задачи, которые в тот момент ставились.

В целом сами по себе сборы, те же самые портовые сборы, в Норвегии люди сильно возмущаются, почему при наличии хорошего квалифицированного лоцмана и при гарантии, что они проходят хорошо, они должны платить дополнительные лоцманские сборы или оплачивать каюты и питание дополнительным лоцманам. Есть у всех свои маленькие нюансы и специфика, но это очень хорошо, что мы сейчас поднимаем эти вопросы. Это значит, что мы находимся на той стадии, когда мы готовы это обсуждать, по крайней мере, предпринять совместно попытку куда-то двинуться.

Большое спасибо Счетной палате за ваши паспорта фискальных налогов, сборов. Я не просто удивилась, я прямо восхитилась этим. Это настолько замечательно и хорошо. Кто в дальнейшем должен вести эти реестры, моей оценки нет, может быть,

Минфин, может быть, еще кто-то. Спасибо Счетной палате, что вы начали этот процесс. Дальше надо думать, кому решите этот мячик перепасовать.

Еще раз подчеркну, что это позиция субъективно моя, как Мякотниковой Елены Александровны, а не позиция Росимущества. И еще раз хочу вас всех поблагодарить за то, что мы все с вами инвестируем свое время в обсуждение этого процесса. Спасибо.

В.А. НОВИКОВ

Спасибо, Елена Александровна. Я первый раз слышу такое выражение, возьму на вооружение, со ссылкой: инвестировать время. Это хорошо.

Пожалуйста, есть еще какие-то высказывания. Пожалуйста, представьтесь только.

С.Ф. СОРОКИН

Сорокин Сергей Федорович — заместитель председателя Государственного Собрания Республики Мордовия.

Вячеслав Александрович, во-первых, я хотел бы подчеркнуть, что актуальность вопросов, которые мы сегодня поднимаем здесь, на самом деле в свете Послания Президента очень важна. Когда темпы экономики падают, указы не выполняются, конечно, очень важно искать источники доходов. Это первое, что я хотел бы подчеркнуть, что на самом деле Комитет Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам ставит актуальные вопросы.

Второе, что я хотел бы сказать. Я разделяю то, что было сказано сегодня на этот счет. Все по теме, все актуально, но мне хотелось бы особо подчеркнуть, что все-таки в зоопарке надо слона заметить. Я этим хотел бы сказать, что основным источником неналоговых доходов является все-таки использование имущества, управление имуществом. И здесь хотел бы сказать, что, вообще, в

классическом понимании управление неналоговыми доходами это означает именно доходы от собственности. И это нам не надо забывать. И мне хотелось бы, чтобы в концепции эта идея проходила красной нитью.

Я в этой связи хотел бы сказать, что, идя сюда на "круглый стол", Вячеслав Александрович, я посмотрел несколько данных, какие у нас, какие за рубежом, и я хотел бы слушателям сказать, что в промышленно развитых государствах неналоговые доходы, то есть доходы от использования имущества составляют до 5 процентов ВВП, в России это менее 1 процента. То есть я хочу сказать, что мы слабо занимаемся управлением собственностью и управлением имуществом.

Второе, на что я хотел бы обратить внимание. Важнейшим направлением повышения эффективности и неналоговых доходов должно являться именно совершенствование управлением собственностью. В этой связи нельзя сказать..., предыдущий выступающий как раз Росимущества, и вообще бытует пока мнение такое, вы сами замечаете, что якобы государственная собственность неэффективна, от нее надо избавляться, или приватизировать, или в разных формах, то есть в любой степени.

еб

Во-первых, хочу сказать, что вот этот либеральный, как говорится, принцип рыночного фундаментализма, он абсолютно неверен, и никто это не доказал — эффективно это или неэффективно.

Но я хотел бы здесь сказать что? Скажем, в 1990-х годах разграничение собственности произошло, Вячеслав Александрович: вот это — федеральная, это — субъектов Федерации. Это чисто механический был подход. А, между прочим, федеративные

отношения предполагают, что в любых условиях — рыночная модель экономики или нерыночная модель экономики — государство обязано обеспечивать управление социально-экономическим процессом в стране. Сегодня мы видим, что государство управляет этим делом слабо. В чем это проявляется? Темпы падают, скажем, динамики роста нет. Я этот разговор веду к тому, что мы должны... Сегодня, помимо всего, что здесь сказано было, возникает вопрос: а до какой степени государству нужна государственная собственность, можем ли мы постоянно приватизировать или существует граница, где надо остановиться? Очевидно, она существует для того, чтобы выполнять более эффективно свои функции. Пока выполняются эти функции, как вы видите, не совсем эффективно. Поэтому здесь, Вячеслав Александрович, я считал бы: помимо того, что поддерживаем мы концепцию, и пользуясь случаем, что и госимущество здесь присутствует, мое, например, предложение считалось бы еще в том, чтобы в наших рекомендациях отметить, что нам представляется, что в рамках Российской Федерации сегодня должен быть вообще закон о государственной собственности и, естественно, субъектов Федерации, для чего нужна эта собственность, какие функции должна осуществлять, как управлять этим делом, контроль над этим процессом... Потому что, еще раз подчеркиваю, управление собственностью и доходы от собственности... даже вот эту схему показывали, более 50 процентов именно занимают доходы от имущества. А в целом я считаю, что сегодня вопрос очень актуален, мы концепцию в целом поддерживаем, но хотелось бы, чтобы эти моменты, о чем я вам сказал, учтены были в наших рекомендациях. Спасибо.

В.А. НОВИКОВ

Спасибо большое.

Пожалуйста. Представьтесь только.

Е.В. ШТЕЙНИКОВ

Штейников Евгений Вячеславович, Роснедра,
замруководителя.

Елена Александровна сказала, что она начинающий чиновник. Я отношу себя, видимо, к юным чиновникам, потому что я только четыре месяца назад присоединился к Роснедрам.

В.А. НОВИКОВ

Значит, взгляд свежий.

Е.В. ШТЕЙНИКОВ

Очень свежий взгляд, да. И, собственно, по платежам, которые мы администрируем, я, наверное, очень долго комментировать не буду, там действительно есть что совершенствовать, но мы должны понимать, что они входят в систему непосредственно недропользования, лицензирования. Это очень, скажем так, сложный организм. Поэтому мне понравился комментарий коллеги из Конституционного Суда о том, что давайте сперва определимся с характеристиками, критериями и будем действительно учитывать специфику этих платежей. И в этой связи я даже посмотрел рекомендации, которые по сегодняшнему нашему совещанию предлагается сделать, и я, честно говоря, нашел четыре термина, все разные, но относящиеся, видимо (или подразумевалось, что они относятся), к одному и тому же. Первый – "неналоговые платежи. Второй – вот есть неcodифицированные платежи, имеющие признаки налогов и сборов. Дальше речь идет о просто платежах. Потом мы говорим, что есть у нас отдельные платежи, имеющие признаки налогов и сборов. После этого мы пишем, что есть внебюджетные публичные государственные и муниципальные платежи. То есть, мне кажется, мы в одной и той же резолюции

прописали четыре разных определения. Давайте определимся все-таки, что мы имеем в виду. Про парафискальные платежи я услышал, для меня это был очень сильно новый термин, но я концепцию прочитал, Сергею Геннадьевичу большое спасибо. Но даже в резолюции давайте напишем что-то одно, наверное, видимо, все-таки. Спасибо.

В.А. НОВИКОВ

Спасибо. Но мы не ставили в рекомендациях цель — дать определения, мы как раз, скажем так, специально использовали разную терминологию, потому что один из пунктов нашей резолюции как раз и заключается: инвентаризация всех этих платежей и разбивка их по группам, подгруппам с более или менее понятным наименованием.

аа

Поэтому в этом смысле спасибо, безусловно, но мне кажется для рекомендаций это излишне. Все-таки пользоваться строгими определениями, относительно которых у нас здесь еще нет пока общего представления.

Так, пожалуйста, еще.

П.М. КИСЕЛЬГОФ

Министерство экономического развития. Кисельгоф Павел.

Если честно, я, вообще, не специалист в налоговом праве, и для меня...

В.А. НОВИКОВ

То есть Вы не юный и не молодой.

П.М. КИСЕЛЬГОФ

Я не юный чиновник... Может быть, юный, но чиновник я уже давний, скажем так.

Я дилетант в налоговом праве. Если я где-то ошибусь, коллег, соответственно, прошу подкорректировать. Если честно, для меня было сегодня удивлением то, что Российская Федерация не знает, сколько вообще денег ей должно прийти. Это, вообще, самый большой и главный вопрос. То есть, я думаю, если по налогам, наверное, понимание какое-то есть, все-таки за это отвечает точно ФНС, и должно отвечать ФНС, потому что прямо в пункте 1 положения о ФНС прописано, что ФНС отвечает за полноту и своевременность уплаты налогов.

Если мы говорим, соответственно, про неналоговые платежи и, вообще, про некие подходы со стороны государства к этому вопросу, каждый раз нужно учитывать экономику вопроса по каждому отдельному сбору, безусловно. Нужно понимать, соответственно, не только, сколько он должен составлять, все-таки за что и, соответственно, вообще нужно ли и на что.

Я полагаю, что необходимо учитывать то, что государство в тех или иных случаях, оказывая услугу, во-первых, это полноценный участник хозяйственного оборота. Это нужно учитывать, потому что у государства часто бывает другой подход, что государство должно кому-то помочь: "Ребята, нам помогите, мы такие хорошие, вы нам помогите, дайте денег, либо просубсидируйте, либо что-то обнулите, а мы будем дальше работать". Вот, к сожалению, из-за того, что у многих участников хозяйственного оборота есть такая, вообще, мысль в голове, соответственно, отношение государства проявляется как порой, может быть, неэффективного собственника, как неэффективного управленца. Я считаю, что этот подход неверен, его вообще нужно менять, если он вообще есть.

Если государство что-то для кого-то строит, пусть это порт, пусть это причал, полагаю, что у участников хозяйственного оборота

должен быть подход, что за это надо заплатить, потому что государство вложило деньги. Вопрос, действительно, обоснованности этих платежей. Если мы говорим о том, что кто-то своими ведомственными актами устанавливает какие-то незаконные сборы и они противоречат Налоговому кодексу, полагаю, что у этих участников хозяйственного оборота есть право обратиться в суд и признать решение незаконным. Вопрос в другом: идут ли они? Это уже вопрос другой, идут ли эти участники хозяйственного оборота, защищают ли они свои интересы в судебном порядке. Я думаю, что нельзя кого-то заставить насильно пойти в суд с иском против кого-то поэтому, наверное, вопрос упорядочения вообще отношений в этой сфере, он в первую очередь не решит вопрос законодательного изменения и нормативно-правового регулирования. Безусловно, наверное, для общего понимания, также для понимания со стороны инвесторов должно быть понимание, что они должны платить, как они должны платить и в каком размере и кому они должны платить. А вот вопрос уже насколько эффективно государство эти деньги взыскивает, эти деньги администрирует, этот вопрос уже, наверное, должен ставиться внутри госсистемы, а не с участием хозяйственного оборота, я так думаю. То есть бизнес, он видит, насколько государство эффективно или неэффективно взыскивает, законно или незаконно делает. Вот это бизнес точно должно интересовать. Все остальное должно внутри нашей кухни решаться, я так полагаю. В принципе, все. Спасибо.

Кстати, я полностью согласен с тем, что говорили предыдущие выступающие, Елена Александровна тоже. Прежде чем поднимать вопрос изменения подходов к изменению сборов либо установление новых сборов, нужно изначально понимать, как они будут администрироваться, как они будут взыскиваться и сколько

государство будет платить на взыскание. Если нам нужно рубль взыскать, тратить полтора рубля или два – это глупо.

Допустим, все, я думаю, слышали пример, он не совсем подходит к вопросу сборов, но тем не менее, когда мы говорим о том, что государство платить 2 рубля на взыскание 1 рубля. Пример, когда ФССП взыскивает, грубо говоря, 15 рублей, тратит, допустим, 8 или 10 рублей для того, чтобы их взыскать, это как минимум. Или вообще тратит 20 рублей. Только направление заказного письма с уведомлением стоит рублей 50, а нам 20 нужно взыскать. Соответственно, нужно ставить вопрос, нужно ли это делать вообще и государству ли это делать. Может быть, кому-то отдавать? Как вариант, просто тема для размышления. Спасибо.

В.А. НОВИКОВ

Понятно. Спасибо.

В ответ на Ваш вопрос по поводу того, за что платить, на него еще в начале 90-х годов был ответ, как известно, когда бандиты "крышевали" этих самых коммерсантов, они говорили: "Да вы нам по жизни должны, просто по жизни".

ек

П.М. КИСЕЛЬГОФ

Нет, если мы хотим выглядеть в лице инвесторов в таком же виде, как те ребята?!..

В.А. НОВИКОВ

Нет, я не хочу, но у меня возникает такое ощущение, что некоторые платежи именно на этом принципе основаны: по жизни же должны платить? Должны.

Еще, пожалуйста.

К микрофону, пожалуйста.

В.В. КВИТКА(?)

День добрый, уважаемые коллеги! Квитка(?) Валерий Вениаминович – Министерство финансов Российской Федерации.

Уважаемые коллеги, я бы не хотел, честно говоря, останавливаться на концепции по одной простой причине, по крайней мере на мой личный взгляд, то, что было изложено, и то, с чем мы ознакомились, достаточно интересно, но я прекрасно понимаю, что в процессе непосредственной работы будут выявляться как дополнительные положительные качества, так и какие-то определенные недостатки. Это уже в рабочем порядке все это будет видно и все это будет обсуждать и решать в процессе.

Я просто хотел буквально два слова по поводу того, что, возможно, будет интересно для вас, то, что делается на уровне Министерства финансов Российской Федерации по некоторым вопросам, которые были определены в данной концепции.

Я бы хотел сказать, что на сегодняшний день есть поручение Председателя Правительства, оно было дано, если не ошибаюсь, 7 ноября в рамках заседания правительственной комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, в котором поручено Минфину внести в Правительство Российской Федерации проекты нормативно-правовых актов, регламентирующих создание и ведение реестров доходных источников бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также единые правила формирования первичных документов по доходам бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и требования по обязательному их применению.

Также в рамках этих же документов непосредственно в Минфине России и в рамках ГИСГМП (Государственная информационная система о государственных муниципальных

платежах) также рассматривается вопрос об инвентаризации именно всех платежей (а не только тех, которые непосредственно в бюджет зачисляются).

Вот буквально кратко, что я хотел добавить. Спасибо.

В.А. НОВИКОВ

Очень хорошо, у нас Минфин с опережением идут, поэтому, я думаю, к тому времени, когда эта инвентаризация произойдет, как раз и мы подоспеем.

В.В. КВИТКА

Нет, мы вместе будем.

В.А. НОВИКОВ

Конечно, вместе, я понимаю.

Еще, пожалуйста.

В.М. ЗАРИПОВ

Уважаемые коллеги, позвольте два пояснения дать по тем вопросам. Зарипов, компания "Пепеляев групп".

По поводу "фиско" прозвучало. Мы на первом "круглом столе" уже об этом говорили, что этот термин латинский, поэтому в европейских странах существует. "Казна", все, что попадает в казну, то фискальное, что не попадает в казну, около или рядом, это парафискальное. "Пара" – опять же латинский предлог "вокруг, близко".

Второе. Концепция, которая была предложена для рассмотрения, нужно понимать, что она не касается добровольных платежей, то есть платы... неналоговых доходов в виде доходов от приватизации, например, от аренды государственного муниципального имущества не касается, она касается только принудительных, там, где принуждение осуществляется либо в силу закона, либо таким образом, как сбор не заплатил – не поедешь.

Еще один момент. Пример, который привел представитель Конституционного Суда о плате за загрязнение окружающей среды, очень показателен в чем? Очень важно сделать вывод, здесь третьего не дано, что либо государство признает какие-то платежи... налоговый характер признает, и на этом основании получает возможность взыскивать их в принудительном порядке, либо не признает. И как раз, когда Правительство добилось с помощью Конституционного Суда, чтобы плата за загрязнение не признавалась налогом, и тем самым преодолело решение Верховного Суда, в результате получалась ситуация, что даже сейчас в отзыве Росприроднадзор жалуется, что нет инструментов для взыскания, нет принудительных механизмов и так далее. То есть это палка о двух концах, две стороны одной медали, либо государство говорит, что это налоговый платеж, вводит его по правилам Налогового кодекса и другим принципам, которые уже известны, и получает тем самым все средства для взыскания, либо никаких правил не соблюдает, но тогда и ресурсов для взыскания не имеет. Спасибо за внимание.

еб

В.А. НОВИКОВ

Ну что?

Да, пожалуйста, Сергей Геннадьевич.

С.Г. ПЕПЕЛЯЕВ

Маленькое замечание. Сейчас идет работа над основными направлениями развития налоговой политики на ближайшие годы. Вчера на заседании рабочей группы Вадим сообщил о том, что вот есть такая идея. Починок, руководитель этой группы, заинтересовался, сказал: "Давайте будем включать". Но я думаю, что если комитет тоже направит соответствующие предложения в адрес

Починка, то будет проще потом результаты работы внедрять. Может быть, в рекомендациях что-то такое записать, направить.

В.А. НОВИКОВ

Понятно. Но мы работаем в тесном контакте. Марина Львовна Соколова является членом этого совета. Более того, Починок — плоть от плоти нашего комитета, поэтому, конечно, у нас с ним совершенно нормальные связи.

С.Г. ПЕПЕЛЯЕВ

А насколько сложная проблема... В качестве анекдота... Вот в Лондоне существует этот сбор — за право въезда в центр города. Самые большие неплательщики — американское посольство, а на втором месте — наше посольство, 7 млн. долларов должны мэрии за въезд, или фунтов, там...

В.А. НОВИКОВ

Ну, неважно.

С.Г. ПЕПЕЛЯЕВ

Да. А в Нью-Йорке тоже такой же платеж существует, но там американцы говорят: нет, это не сбор, не фискальный, поэтому дипломаты иммунитетом здесь не должны пользоваться. И вот возникнет вопрос (у нас же тоже обсуждается плата за въезд в центр Москвы), как тут наши будут "изворачиваться" и какую природу приписывать вот этим платежам? Вот надо будет вспомнить про Лондон.

В.А. НОВИКОВ

С моей точки зрения, это вопрос некорректный. Почему? Потому что англичане и американцы платить все равно не будут (*оживление в зале*), поэтому без всяких вопросов.

Если есть взаимное соглашение с другой стороной, мы там не платим, то они у нас не платят. По сборам, по всем фискальным делам если есть соглашение, то обоюдное, а если нет, то платят все.

В.А. НОВИКОВ

Понятно, хорошо. Как раз прошло ровно два часа, я думаю, это достаточно оптимальный срок для проведения "круглого стола". Я думаю, все, кто хотел, свои идеи высказали.

Если вы обратили внимание, то в этот раз наши рекомендации сильно отличаются от обычных рекомендаций "круглых столов", парламентских слушаний, ибо это рекомендации нам самим. То есть там по существу это некоторый план деятельности рабочей группы, которая существует при Комитете Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам. Мы приглашаем принять участие в работе всех желающих. Марина Соколова послала вам все материалы, и с ней поддерживайте контакт, кто хочет поучаствовать, узнать, когда состоится заседание. Пожалуйста, милости просим. Я думаю, что все-таки мы продвинемся в этом направлении с тем, чтобы этот материал можно было уже обсуждать и в других профессиональных структурах.

Спасибо всем большое за участие. С наступающим Новым годом!