



**ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННАЯ ПАЛАТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**НАЛОГОВАЯ РЕФОРМА:
ревизия «параллельной налоговой системы»**

Москва, 2015

Вступительное слово

Руководство страны поставило перед законодательными и исполнительными органами власти, ТПП РФ и деловым сообществом задачу улучшить условия ведения бизнеса в стране, обеспечить экономический рост за счёт мобилизации внутренних ресурсов.

Среди факторов, обеспечивших развитие экономики в последние 15 лет, многие отмечают налоговую реформу. Принято большинство глав Налогового кодекса РФ. Внесённые в них поправки устранили множество практических трудностей первых лет их применения. Федеральная налоговая служба за последние несколько лет работы заметно улучшила качество налогового администрирования, взаимодействия с бизнесом. Прозрачность отечественной налоговой системы существенно повысилась. Рейтинги условий для бизнеса по сферам регулирования, такие, как Doing Business, отразили эти достижения, но и без всяких международных рейтингов российский бизнес видит достойные результаты налоговой реформы.

Но одновременно происходил и обратный процесс – вне рамок Налогового кодекса РФ возникла, по сути «параллельная налоговая система». Она состоит из нескольких десятков платежей, аналогичных налогам и сборам. Какие-то из них в процессе налоговой реформы отменялись или включались в Налоговый кодекс РФ. Но появлялись новые платежи, каждый со своими правилами расчёта, уплаты, взыскания и возврата.

Например, из Налогового кодекса РФ были выведены социальные платежи. Отпала необходимость сверяться одновременно и с налоговой службой, и с фондами. Но фондов всё равно три. Зато появились законы, которые почти полностью повторяют Налоговый кодекс РФ. При этом проблема «серых зарплат», из-за которых честные предприниматели платят больше налогов, чем их чрезмерно шустрые конкуренты, осталась. Иными словами, выведение социальных платежей из режима единого социального налога серьёзных изменений в работу бизнеса не привнесло.

Другой пример: муниципалитеты получают от застройщиков денежные и имущественные взносы на развитие инфраструктуры на договорной основе. По сути, эти взносы – такие же налоги и сборы, они платятся на общественные нужды, собирают их не рыночные операторы, а публичная власть. Значит, нужны как можно более чёткие и единые для всех правила, сколько, когда и как платить, иначе кто-то заплатит меньше, кто-то больше, чем нужно на самом деле. Но таких правил нет.

Подобных платежей множество, все они в той или иной мере нужны и полезны. Но на сегодняшний момент такая «теневая» налоговая система разрослась непомерно. Мы подошли к моменту, когда помимо обычной налоговой нагрузки бизнес вынужден платить различные «прочие» платежи, дошедшие до рубежа 1 % валового внутреннего продукта. По

разным подсчётам, это рубеж или уже пройден, или будет пройден в этом году.

Беспокойство ТПП РФ и бизнеса вызывает не сама по себе сумма платежей, а множество самых разных правил и, наоборот, пробелов там, где может быть системное, ясное регулирование. Чаще всего порядок уплаты описан в подзаконных актах, языком инструкций, причём эти инструкции фрагментарны и допускают разные толкования чиновниками на местах.

Сложившаяся по сути «параллельная налоговая система» нуждается в ревизии. Цель такой ревизии – понятные правила, требующие меньших издержек на их исполнение, чем бизнес несёт сейчас. Отмена или уменьшение платежей также желательны для бизнеса, особенно если, например, четверть поступлений платежа тратится на администрирование.

Всё изложенное выше привело нас к пониманию необходимости комплексного анализа состояния «параллельной налоговой системы» силами ТПП РФ и ведущих специалистов. В рамках этого анализа Палатой был проведён опрос предпринимателей, который выявил многие болезненные вопросы функционирования многочисленных платежей. Выработанные по итогам предложения мы предлагаем вашему вниманию в виде брошюры об оценке воздействия на предпринимательскую деятельность платежей, аналогичных налогам и сборам (некодифицированных публичных платежей), и о путях повышения эффективности взимания таких платежей.

Издание представляет собой первое, беспрецедентное системное исследование правовой и экономической природы таких платежей. Многие предложения, сделанные в ней, заслуживают, на наш взгляд, пристального внимания органов власти и скорейшего практического осуществления.

Торгово-промышленная палата РФ приглашает бизнес, государственные органы и экспертов к обсуждению затронутых в брошюре вопросов.

Президент ТПП РФ

С.Н. Катырин

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Предмет исследования

Помимо налогов и сборов, установленных Налоговым кодексом РФ, в нашей стране установлено несколько десятков разновидностей платежей, аналогичных налогам и сборам, закреплённым Налоговым кодексом РФ. В целях повышения их социально-экономической эффективности с июня по сентябрь 2015 г. было проведено комплексное экономико-правовое исследование, включая опрос хозяйствующих субъектов.

Различные сборы, взносы, отчисления, платы и другие подобные платежи не вполне корректно называют неналоговыми. Это название искажает природу платежей, поскольку их «неналоговый» характер заключается лишь в формальном закреплении вне Налогового кодекса РФ. В отчете о результатах проведённого исследования такие платежи именуются неcodифицированными публичными платежами.

В ходе исследования не оценивались взносы на страхование опасных объектов, ОСАГО, третейские сборы, платежи нотариусам, обязательные затраты и резервы, другие подобные обременения бизнеса ввиду определенной конкуренции среди их получателей и частно-правовых механизмов регулирования (эти обременения заслуживают отдельного изучения). Предметом анализа служили именно публичные платежи, признаком которых является наличие «организационной монополии» на взимание этих платежей.

Результаты количественной оценки

Подробному изучению подверглись более 50 неcodифицированных публичных платежей.

Впервые произведена оценка бремени таких платежей, не учитываемых в составе налоговой нагрузки Минфином России: не менее 700 млрд. руб. или 0,99% от ВВП за 2014 г. В результате введения все новых платежей (взносы на капремонт многоквартирных жилых домов, плата за проезд автомобилей массой свыше 12 тонн, экологический сбор) в 2015 – 2016 гг. данная величина превысит 1% от ВВП.

Унификация правовых режимов платежей

Существует множество разрозненных правовых режимов установления и взимания неcodифицированных публичных платежей. Эти правовые режимы сформированы в основном по ведомственному признаку, а не исходя из сути платежей.

Специальное регулирование каждого отдельного платежа в отраслевом законодательстве влечет необоснованное отступление от общих принципов налогообложения и создает существенные пробелы и коллизии, вызывающие практические затруднения как для администраторов платежей, так и для плательщиков. Необходимо в законодательном порядке унифицировать такие режимы, установив в отраслевых законах лишь особенности конкретных платежей.

При этом не требуется закреплять все платежи исключительно в рамках Налогового кодекса РФ – специализированные платежи могут продолжать взиматься согласно отраслевому законодательству, которое определит их элементы. Обобщить законодательно необходимо именно правила установления и взимания публичных платежей, объективно единые для любых разновидностей таких платежей.

Систематизация и укрупнение платежей

Несколько десятков разновидностей неcodифицированных публичных платежей, установленные действующим законодательством, нуждаются в систематизации и укрупнении до нескольких типов. Такое укрупнение существенно упростит их взимание. Этот подход возможен, в частности, для социальных взносов, различных платежей за пользование природными ресурсами и в сфере услуг связи, портовых сборов и нескольких десятков разновидностей различных административных сборов, пошлин, плат за выдачу документов, за экспертизы и т.п.

Единый реестр принудительных платежей

Проведение полной инвентаризации неcodифицированных публичных платежей, а также иных принудительных платежей, повышение управляемости процессом появления новых платежей невозможны без создания единого перечня (реестра) таких платежей. При этом в законодательстве должно быть закреплено правило о том, что ни на кого не может быть возложена обязанность вносить принудительный платёж, не включённый в единый реестр.

Единые правила установления платежей

Необходимо на законодательном уровне установить, что объект, база, период и другие элементы неcodифицированных публичных платежей устанавливаются только законом (за исключением ставок в установленных законодателем пределах), с соблюдением правил действия во времени, аналогичных ст. 5 НК РФ. Исполнительные органы власти, а равно администратор, не вправе устанавливать элементы платежа.

Взносы застройщиков на развитие инфраструктуры в натуральной и денежной форме установлены даже не подзаконными актами, а договорами, что влечет нарушение принципов равного налогообложения и равной конкуренции.

Единые правила взимания платежей

Следует законодательно унифицировать порядок уплаты, а также администрирование платежей, включая процедуру проведения проверок, сверок и возврата переплат. Платежи, основания уплаты которых совпадают с налогами и сборами согласно Налоговому кодексу РФ, эффективнее взимать через систему налоговых и таможенных органов, поскольку это позволяет избежать удвоения затрат на содержание разных администраторов. Такой подход применим, в частности, к плате для финансирования вознаграждений правообладателям за свободное использование аудиовизуальных произведений в личных целях.

Важно избегать произвольных различий при выборе администратора одинаковых по своей сути платежей, как сейчас происходит для утилизационного сбора (ФНС России) и экологического сбора (Росприроднадзор). Следует устранить дублирование полномочий между администраторами, как, например, при взимании социальных взносов между органами трёх фондов.

Обязательные социальные взносы

В отличие от других публичных неcodифицированных платежей, обязательные социальные взносы касаются широкого круга хозяйствующих субъектов и наиболее обременительны для них. В целях повышения эффективности и снижения административной нагрузки необходимо ввести единую базу исчисления социальных взносов (единый социальный взнос) с возможностью его уплаты одним платежным поручением; передать администрирование взносов одному государственному органу; реально разграничить солидарную (перераспределительную) и накопительно-страховую

(инвестиционную) часть; предусмотреть вычет расходов на добровольное пенсионное и медицинское страхование из суммы уплачиваемых взносов.

Внебюджетные платежи

Особых усилий требует совершенствование неcodифицированных публичных платежей, зачисляемых не в бюджеты, а непосредственно администрирующей организации, поскольку в настоящее время отсутствуют механизмы публичного контроля за их целевым использованием и должны гарантии прав плательщиков.

Взимание таких внебюджетных платежей следует допускать в исключительных случаях: для финансирования специальных нужд профессиональных сообществ (взносы в организации саморегулирования и профессиональные объединения); для защиты централизованных фондов, необходимых для обеспечения безопасности определённой деятельности (например, в атомной энергетике); для накопления средств, подлежащих расходованию в течение более чем одного периода (например, накопительные пенсии, фонды капитального ремонта).

Получаемые внебюджетные платежи и их расходование должны отражаться в отчетах об исполнении федерального, региональных и местных бюджетов, а их целевое расходование администрируемой организацией должно проверяться так же строго, как для бюджетных средств, т.е. Счётной палатой РФ и соответствующими контрольно-надзорными органами власти.

Дальнейшее направление развития

За рубежом не сложилось системных подходов к установлению и взиманию публичных платежей, поэтому системный подход к установлению и взиманию множества платежей может способствовать повышению конкурентоспособности российской правовой системы и экономики России, а также создать возможность «экспорта» передовых подходов в государственном управлении.

Практическая реализация таких изменений невозможна на уровне какого-либо одного ведомства или организации. Необходимо обсудить предложения и посредством разработки пакета законодательных поправок начать их осуществление на надведомственном уровне (Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ) с участием объединений предпринимателей и экспертного сообщества.

Оглавление

1. ПРЕДМЕТ, СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРИЧИНЫ И ЦЕЛИ ИССЛЕДОВАНИЯ	9
1.1. Предмет исследования – платежи, аналогичные налогам и сборам (некодифицированные публичные платежи).	9
1.1.1. Принудительные платежи и оценка их эффективности.	9
1.1.2. Публичный и гражданско-правовой порядок взимания принудительных платежей. Приоритетность оценки эффективности публичных платежей.	9
1.1.3. Необходимость оценки эффективности некодифицированных публичных платежей как части нагрузки на экономических субъектов.	11
1.2. Основные подходы к выявлению (инвентаризации) и классификации (систематизации) некодифицированных публичных платежей	13
1.3. Основные подходы к оценке эффективности некодифицированных публичных платежей	15
1.4. Инвентаризация, систематизация и оптимизация некодифицированных публичных платежей как путь повышения конкурентоспособности правовой и экономической системы страны	15
1.5. Мероприятия, проведенные в рамках исследования	16
2. ПЕРЕЧЕНЬ ВЫЯВЛЕННЫХ НЕКОДИФИЦИРОВАННЫХ ПУБЛИЧНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ	17
3. КЛАССИФИКАЦИЯ ВЫЯВЛЕННЫХ НЕКОДИФИЦИРОВАННЫХ ПУБЛИЧНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ	20
3.1. Обуславливающие (аналогичные сборам согласно ст. 8 НК РФ) и повременные (аналогичные налогам согласно ст. 8 НК РФ) платежи	20
3.2. Возмещения (фискальные и иные сборы в понимании Конституционного Суда РФ) и отчисления (налоговые платежи в понимании КС РФ)	22
3.3. Классификация платежей по тяжести бремени, обусловленной порядком уплаты и целью взимания	26
3.4. Фискальные (бюджетные) и парафискальные (внебюджетные) платежи	27
3.5. Системные и секторальные платежи	30
4. ОБЩИЕ ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НЕКОДИФИЦИРОВАННЫХ ПУБЛИЧНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ	31
4.1. Единые правила установления публичных платежей	32
4.2. Единый перечень (реестр) публичных платежей	32
4.3. Единые правила взимания публичных платежей	33
4.4. Законодательное закрепление оснований установления и взимания внебюджетных публичных платежей, а также проверки их целевого расходования	33
4.5. Укрупнение разновидностей платежей	34
5. ПОДХОДЫ К ОТДЕЛЬНЫМ ВИДАМ НЕКОДИФИЦИРОВАННЫХ ПУБЛИЧНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ	37
5.1. Социальные отчисления и взносы	37
5.2. Природопользовательские отчисления	45
5.3. Отчисления за ресурсы электросвязи	49

5.4. Отчисления на универсальные услуги связи	51
5.5. Градостроительные отчисления и взносы	52
5.6. Автодорожные взносы	55
5.7. Природоохранные взносы	56
5.8. Диспетчерские взносы	61
5.9. Взносы на обеспечение сохранности накоплений	68
5.10. Взносы на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном жилом доме.	71
5.11. Компенсационные административные пошлины	73
5.12. Ввозные, защитные и вывозные таможенные пошлины	76
5.13. Отчисления иностранных перевозчиков	78
5.14. Отчисления за поддержание в силе патента как средство стимулирования инновационной деятельности	79
5.15. Финансирование вознаграждений правообладателям за свободное использование аудиовизуальных произведений в личных целях	80
5.16. Особенности взимания публичных платежей на обеспечение ядерной безопасности	86
5.17. Особенности взимания публичных платежей профессиональными объединениями и организациями саморегулирования	89
5.18. Иные проблемы, выявленные в рамках исследования	94
ОЦЕНКА ФИНАНСОВОГО БРЕМЕНИ НЕКОДИФИЦИРОВАННЫХ ПУБЛИЧНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ (ПЛАТЕЖЕЙ, АНАЛОГИЧНЫХ НАЛОГАМ И СБОРАМ)	95
ОПРОС ОБ ОЦЕНКЕ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПЛАТЕЖЕЙ, АНАЛОГИЧНЫХ НАЛОГАМ И СБОРАМ (НЕКОДИФИЦИРОВАННЫХ ПУБЛИЧНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ)	102

1. ПРЕДМЕТ, СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРИЧИНЫ И ЦЕЛИ ИССЛЕДОВАНИЯ

1.1. Предмет исследования – платежи, аналогичные налогам и сборам (некодифицированные публичные платежи).

1.1.1. Принудительные платежи и оценка их эффективности.

Ведение предпринимательской и иной профессиональной деятельности неизбежно влечёт расходы на уплату обязательных (принудительных) платежей, установленных в интересах общества.

Принудительность (вынужденность) платежа означает, что плательщик должен вносить платёж в определённых обстоятельствах – при совершении им определённых действий, при получении положительного экономического результата от определённой деятельности или в определённых экономических состояниях; правомерно избежать возникновения обязанности вносить платёж можно только при отказе от действия, от получения результатов деятельности или от экономических благ, в связи с которыми необходимо внести платёж.

Учитывая необходимость максимально эффективного использования внутренних ресурсов, включая ресурсы предпринимателей, принудительные платежи, которые установлены в общественных интересах, должны оцениваться на предмет социально-экономической эффективности, т.е. соотношения между общественными издержками и выгодами. Общественные издержки включают объём платежей и затраты на их уплату, а также затраты на содержание органов власти и иных лиц, взимающих платежи. Общественные выгоды включают эффективное расходование собранных средств и достижение социально-экономических целей взимания платежа. Общественные издержки и выгоды подлежат оценке в той мере, в которой их принципиально возможно оценить.

1.1.2. Публичный и гражданско-правовой порядок взимания принудительных платежей. Приоритетность оценки эффективности публичных платежей.

Принудительные платежи, как правило, устанавливаются в общественных (публичных) интересах, включая интересы каких-либо категорий лиц. Однако порядок взимания платежей может быть публичным (публично-правовым) или гражданско-правовым (частно-правовым).

Публичность платежа (публично-правовой порядок его взимания) означает, что какой-либо один орган, система органов или организация обладают **исключительными полномочиями** взимать платёж (проверять уплату, принимать меры взыскания, возвращать переплату и т.д., далее – администратор платежа), то есть отсутствует возможность выбора из нескольких получателей:

- либо прямого выбора, кому вносить определённый платёж (например, выбор страховщика при обязательном страховании ответственности);

- либо выбора одной из нескольких организаций, среди полномочий которых есть взимание платежа (например, организации саморегулирования, которая должна выполнять определённые задачи и собирает платежи на их выполнение).

Наличие выбора означает гражданско-правовой порядок взимания платежа.

Принудительные платежи, взимаемые в одной и той же сфере, могут взиматься в гражданско-правовом порядке (например, как изложено выше, когда есть выбор, кому вносить платёж) либо в публично-правовом порядке (платежи страховщиков и организаций саморегулирования в единые общероссийские объединения таких организаций).

Исключительные полномочия взимания платежа понимаются в целях данного исследования через **организационно-правовой статус** получателя платежа (**«организационная монополия»**).

Монопольное положение получателя на рынке, обусловленное степенью развития рынка (недостаточной либо высокой) или оценочным суждением о большей эффективности удовлетворения спроса при отсутствии конкуренции (естественная монополия), не является исключительным полномочием. Такое положение получателя можно условно назвать «экономической монополией», исходя из узкого понимания экономической оценки как уяснения степени финансовой эффективности (широты удовлетворения спроса, прибыльности).

Исключительные полномочия, являясь организационно-правовым статусом, основываются на явной недопустимости существования более чем одного оператора, на заведомой нерациональности самой задачи оценить степень эффективности конкуренции, например, из-за необходимости установить единые правила для определённой деятельности, обеспечить защиту от рисков, последствиями наступления которых является ущерб здоровью граждан и иным личным благам, а не только имущественный ущерб. Такой статус можно условно назвать «организационной монополией». Примеры «организационных монополий» – саморегулирование профессиональных сообществ, навигационное сопровождение речных, морских и воздушных перевозок, диспетчерское управление в электроэнергетике, обеспечение безопасности атомной энергетики.

Для «экономической» монополии применяются экономико-правовые меры, направленные на поддержание наивысшего спроса при разумной прибыльности (устранение препятствий доступа потребителей на рынок, предписываемые условия договоров, регулирование тарифов). Преимущественно экономический характер таких мер означает, что плата за товары на рынках, функционирующих в состоянии «экономической» монополии, продолжает в некоторой степени определяться законом спроса и предложения. Кроме того, подобный рынок может исчезнуть или, напротив, развиваться до конкурентного состояния. Например, развитием концентрированного рынка может стать объединение со смежным рынком и возобновление конкуренции. Состояние естественной монополии также может прекратиться вследствие совершенствования технологий или практик распределения товара.

Поэтому платежи на товарных рынках, функционирующих в условиях «экономической монополии», считаются в настоящем исследовании гражданско-правовыми. Принудительные платежи, взимаемые в гражданско-правовом порядке, являются ценой, в той или иной степени формируемой спросом и предложением, как по форме, так и по сути платежа. В частности, настоящее исследование не касается платежей за услуги в портах и аэропортах, за передачу электроэнергии и за транспортировку по трубопроводам.

Принудительные платежи, **взимаемые в гражданско-правовом порядке**, в той или иной степени **сдерживаются фактором конкуренции** получателей платежей, которая возможна если не по уровню ставок платежей, то по качеству выполнения задач, для которых взимаются платежи. В отсутствие конкуренции уровень платежей, взимаемых в гражданско-правовом порядке, всё равно в той или иной степени **регулируется спросом и предложением** (или хотя бы их условной оценкой).

Для «организационной» монополии поддерживать спрос недостаточно. Принудительные платежи, взимаемые в условиях «организационной монополии» в форме цены, по своей сути не являются ценой сделки, поскольку при их установлении необходимо учитывать не только эффективность удовлетворения спроса, но и иные факторы, денежная оценка которых затруднительна и нецелесообразна (эффективность регулирования определённой деятельности и т.п.), значимые в том числе при отсутствии спроса потребителей.

Поэтому платежи, взимаемые в рамках «организационных монополий», в настоящем исследовании считаются публичными.

Принудительные **публичные** платежи не имеют ограничивающего фактора конкуренции, не могут регулироваться спросом и предложением либо условной оценкой таковых и сдерживаются только **публично-правовым регулированием**, которое должно обеспечивать **сбалансированность и прозрачность порядка их установления и взимания, а также целевое использование (расходование)**.

В связи с этим исследование публичных принудительных платежей (т.е. платежей, взимаемых в публично-правовом порядке) более приоритетно, чем принудительных платежей, взимаемых в гражданско-правовом порядке.

1.1.3. Необходимость оценки эффективности неcodифицированных публичных платежей как части нагрузки на экономических субъектов.

Принудительными публичными платежами являются, прежде всего, налоги и сборы, установленные Налоговым кодексом РФ.

Принятие Налогового кодекса РФ и дальнейшие его изменения сделали взимаемые в соответствии с ним налоги и сборы в целом эффективными с точки зрения отдачи затрат предпринимателей и всего общества на внесение принудительных публичных платежей. Важными и признанными достижениями стали уменьшение количества разновидностей налогов и сборов, повышение сбалансированности и прозрачности процедур их взимания.

Однако помимо налогов и сборов, установленных Налоговым кодексом РФ, т.е. codифицированных публичных платежей, в нашей стране установлено несколько десятков разновидностей платежей, **аналогичных налогам и сборам, закреплённым Налоговым кодексом РФ**, в их существенных признаках.

Такие иные платежи иногда не вполне корректно называют неналоговыми. Это название искажает суть платежей, поскольку их «неналоговый» характер заключается не в их сути, а в их формальном закреплении вне Налогового кодекса РФ. Поэтому для целей настоящего исследования такие платежи условно называются **«неcodифицированные публичные платежи»**.

Например, признаки принудительности и публичности очевидны для подавляющего большинства платежей, взимаемых **в бюджетную систему** вне рамок Налогового кодекса РФ (социальные взносы, плата за негативное воздействие на окружающую среду, различные платежи за природопользование, таможенные платежи и т.д.). Бюджетные платежи, имеющие признаки принудительности и публичности, отличаются этими признаками от гражданско-правовых доходов бюджетов (например, от платы за пользование земельными участками, иным подобным имуществом публично-правовых образований).

Порядок установления и взимания указанных бюджетных платежей либо никогда не устанавливался Налоговым кодексом РФ (например, плата за негативное воздействие на окружающую среду), либо устанавливался в рамках Налогового кодекса РФ, а равно положениями, к которым в Налоговом кодексе РФ имелась отсылка, но затем выведен в специальное законодательство (социальные взносы, таможенные платежи и др.) в рамках наметившейся «декодификации» публичных платежей (выведения их из состава Налогового кодекса РФ).

Помимо принудительных публичных платежей, взимаемых в бюджетную систему, платежи такого рода могут взиматься и **во внебюджетном порядке**.

Например, организации саморегулирования и иные профессиональные объединения могут взимать принудительные публичные платежи, если без их уплаты лицо не может состоять в объединении, лишаясь доступа к сфере деятельности, или ограничено во влиянии на решения, определяющие условия ведения этой деятельности (проявление принудительности платежа), и при этом организация-получатель имеет исключительные полномочия в своей сфере деятельности (проявление публичности платежа).

Платежи, аналогичные закреплённым Налоговым кодексом РФ налогам и сборам, т.е. некодифицированные публичные платежи, определяются **таким же набором признаков**, как у закреплённых Налоговым кодексом РФ налогов и сборов. Помимо принудительности и публичности, такими признаками являются:

безвозвратность (т.е. платёж не является залоговым или иным подобным взносом, возвращаемым при выполнении определённых условий);

ординарность (т.е. платёж не является санкцией за правонарушение).

Оценка тяжести для предпринимателей бремени лишь налогов и сборов, предусмотренных Налоговым кодексом РФ, без оценки некодифицированных публичных платежей, не даёт полного и достоверного представления о тяжести бремени уплаты всего комплекса публичных платежей.

Изложенные выше соображения обосновывают необходимость проведения комплекса научно-исследовательских работ по экономико-правовой оценке бремени обложения предпринимателей платежами, аналогичными налогам и сборам, которые закреплены в Налоговом кодексе РФ (некодифицированными публичными платежами), и путей повышения эффективности их взимания.

Предметом исследования являются некодифицированные публичные платежи – принудительные, публичные, безвозвратные, ординарные платежи, которые не включены в Налоговый кодекс РФ (ранее не включались в НК РФ или были исключены из НК РФ).

В комплекс исследований включаются следующие стадии:

выявление неcodифицированных публичных платежей;

классификация выявленных платежей (с целью систематизации);

оценка эффективности выявленных платежей;

выработка **предложений о совершенствовании** порядка их установления и взимания (**оптимизация**).

1.2. Основные подходы к выявлению (инвентаризации) и классификации (систематизации) неcodифицированных публичных платежей

Неcodифицированные публичные платежи могут иметь разнообразные названия (сбор, взнос, отчисления, плата и т.п.). Вместе с тем, существо платежа определяется его существенными признаками (содержанием). Из этого подхода исходит Конституционный Суд РФ в Постановлении от 1 апреля 1997 г. № 6-П, Определениях от 13 ноября 2001 г. № 239-О, от 9 апреля 2002 г. № 82-О.

Также неcodифицированные публичные платежи могут различаться по ряду параметров установления и взимания, включая:

уровень установления и взимания (федеральный, региональный, местный);

статус администратора (орган государственной власти, местного самоуправления, государственное или муниципальное учреждение, предприятие; организация, основанная на частной собственности, – общественное объединение, иная общественная организация, хозяйственное общество и т.п.);

обусловленность внесением платежа осуществления юридически значимых или фактических действий либо отсутствие такой обусловленности;

предназначенность для покрытия каких-либо возникающих в связи с действиями или деятельностью плательщика затрат либо для изъятия части дохода плательщика в целях финансирования публичных задач;

порядок уплаты (единовременно либо периодически);

порядок зачисления (на казначейский счёт или на банковский счёт администратора платежа).

Изложенные параметры не определяют статус платежа как публичного или гражданско-правового, они лишь описывают разнообразие возможных свойств тех или иных платежей и могут иметь значение для их классификации, а также для оценки их эффективности. Поэтому параметры такого рода не оценивались при определении предмета исследования и подборе платежей для исследования, но учитывались при классификации платежей и оценке их эффективности.

Настоящее исследование посвящено, прежде всего, обременениям, которые взимаются в денежной форме.

Вместе с тем, на практике распространены отчуждения с признаками принудительности, публичности, безвозвратности и ординарности, которые взимаются в натуральной форме (например, отчуждение новых объектов капитального строительства в пользу публично-правовых образований в рамках новой застройки земель).

Натуральные отчуждения влекут, наряду с прямыми денежными платежами, затраты экономических субъектов, ведущих предпринимательскую и профессиональную деятельность.

Отчуждением является именно передача определённого имущества, выполнение работ или оказание услуг в натуральной форме: несение затрат недостаточно для признания обязанности отчуждения исполненной.

В целом натуральные отчуждения для достижения публичных задач принято считать менее эффективными, чем денежные, поскольку затруднена оценка действительной ценности переданных объектов, возникает риск как завышения такой ценности в пользу обязанного лица, так и занижения в пользу публично-правового образования, а также риск влияния случайных рыночных колебаний. Вместе с тем, пример недропользования на условиях соглашений о разделе продукции показывает, что в определённых особых обстоятельствах натуральные обременения могут быть допустимыми. Приносят положительный практический эффект и натуральные отчуждения в сфере градостроительства. Значит, их не следует признавать безусловно неправомерными.

В связи с изложенным натуральные обременения в целях настоящего исследования приравнены к платежам (денежным отчуждениям).

Наконец, при взимании отдельных платежей (например, при проведении различных экспертиз государственными учреждениями, имеющими исключительные полномочия) оформляется договор.

Однако если платёж имеет признаки принудительности и публичности, то обязанность внести платёж следует из императивных норм, а не из договора как добровольной сделки.

Поэтому оформление договора о взимании платежа в рамках настоящего исследования не влияет на оценку такого платежа как публичного, если он соответствует описанным выше существенным признакам.

В рамках публично-правовых отношений администратор платежа не может иметь полную свободу усмотрения, обычно свойственную договорам. Такая свобода означает риск произвольного завышения либо занижения бремени платежа, т.е. нарушения частного либо публичного интереса, с чем также связан риск произвольных различий между плательщиками и нарушения принципа равенства обложения. Договорная форма, используемая в публично-правовых отношениях, может отражать только выполнение сторонами императивных норм закона применительно к определённым обстоятельствам. Для публично-правовых платежей императивные нормы должны устанавливать как саму обязанность, так и все условия (элементы) их взимания. На практике оформление договора часто служит лишь цели декорирования принудительного и публичного характера отчуждения.

Взимание определённых публично-правовых платежей по итогам торгов (конкурса или аукциона) за предоставление определённых прав, приносящих выгоду (в сфере природопользования, электросвязи или градостроительства), обычно не нарушает частных или публичных интересов, но также не определяет природу платежей в условиях исключительных полномочий на их взимание.

1.3. Основные подходы к оценке эффективности неcodифицированных публичных платежей

Эффективность неcodифицированных публичных платежей можно оценить по тем же признакам, что и эффективность налогов и сборов.

Общественные издержки необоснованно высоки, прежде всего, если платёж требует на своё взимание столько же, сколько приносит, и нет дополнительных социально-экономических выгод от его взимания.

Также необоснованно высоки общественные издержки от задвоения платежей (взимания нескольких платежей в одной и той же ситуации) или от произвольных различий порядка взимания схожих платежей. Подобные вопросы ставятся, например, в отношении социальных взносов и портовых сборов.

Множественность платежей и процедур их взимания может быть оправдана, но не всегда и лишь в разумных пределах. Зачастую достаточно закрепить особенности, сохранив суть общих правил. Чрезмерное размножение платежей и процедур их взимания, тем более на уровне исполнительной власти, без сдержек со стороны высшей правотворческой и представительной власти, так же вредно, как унификация, не адаптированная под запросы практики.

Наконец, общественные издержки неэффективны, если не обеспечено целевое расходование собранных средств.

Подобные проблемы неоправданно отвлекают ресурсы предпринимателей, снижают инвестиционную привлекательность страны, тормозят предпринимательскую активность и экономический рост.

1.4. Инвентаризация, систематизация и оптимизация неcodифицированных публичных платежей как путь повышения конкурентоспособности правовой и экономической системы страны

Цель исследования – поиск путей повышения социально-экономической эффективности взимания неcodифицированных публичных платежей (уменьшения общественных издержек и повышения общественных выгод от их взимания), соответствующего снижения нагрузки на бизнес, повышения уровня развития экономики и права в стране.

При оценке целесообразности настоящего исследования следует учесть, что в зарубежных странах не сложилось системных подходов к взиманию публичных платежей, существует множество разрозненных правовых режимов их взимания.

Подходы, на которых основано данное исследование, – описание, систематизация и оптимизация неcodифицированных публичных платежей – призваны создать в России лучшую мировую практику взимания публичных платежей, в рамках которой может быть обеспечен системный подход, а именно:

создание единого перечня платежей;

исключение неоправданных повторов и разнобоя в установлении и взимании схожих платежей;

совершенствование порядка установления и взимания схожих платежей, основанное на их экономико-правовой природе и единых принципах.

Таким образом, настоящее исследование может способствовать **повышению конкурентоспособности правовой и экономической системы страны**, а также создать возможность **«экспорта права»** в части передовых подходов к установлению и взиманию публичных платежей.

1.5. Мероприятия, проведённые в рамках исследования

Для целей настоящего исследования в июле 2015 г. проведён **опрос** хозяйствующих субъектов об оценке ими бремени и порядка взимания неcodифицированных публичных платежей.

Ответы касались как широкого круга экономических субъектов (собрано более 100 опросных листов), так и конкретных отраслей, по которым проведено углублённое исследование:

- 1) недропользование;
- 2) инновации, связанные с патентованием;
- 3) внешнеэкономическая деятельность;
- 4) деятельность операторов связи общего пользования;
- 5) деятельность, связанная с уплатой взносов в профессиональные объединения и организации саморегулирования.

Среди участников опроса – представители крупного, среднего и малого бизнеса, предпринимательских объединений.

Сводные данные опроса приложены к настоящему отчёту.

Специалисты, проводившие исследование, помимо опроса осуществили **собственный анализ** нормативно-правовых актов, практики их применения и научных материалов о взимании неcodифицированных публичных платежей, а также зарубежного опыта.

2. ПЕРЕЧЕНЬ ВЫЯВЛЕННЫХ НЕКОДИФИЦИРОВАННЫХ ПУБЛИЧНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ

По итогам исследования выявлено несколько десятков разновидностей некодифицированных публичных платежей. В рамках настоящего исследования не ставилась задача выявить все имеющиеся некодифицированные публичные платежи, поэтому перечень может оказаться неполным. Выявленные платежи объединены в типы с учётом применённых классификационных параметров платежей, широты охвата платежами различных отраслей и существенности бремени платежей. Последовательность, в которой приведены типы и разновидности платежей, произвольна, хотя учитывает указанные факторы.

1. Социальные отчисления и взносы:

на формирование накопительной пенсии;

на формирование страховой пенсии (в Пенсионный фонд РФ);

на социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством (в Фонд социального страхования РФ);

на обязательное медицинское страхование (в Фонд обязательного медицинского страхования РФ);

на обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний (в Фонд социального страхования РФ).

2. Природопользовательские отчисления, в том числе:

- плата за водопользование;

- платежи за предоставление прав пользования объектами животного мира (охоты) и объектами водных биологических ресурсов (рыболовства);

- разовые и регулярные платежи за пользование недрами (бонусы и роялти недропользователей).

3. Отчисления за предоставление прав в сфере электросвязи, в том числе:

- плата за получение лицензии в сфере электросвязи на торгах;

- разовые и регулярные платежи за пользования радиочастотным спектром.

4. Отчисления операторов связи общего пользования в резерв универсального обслуживания.

5. Градостроительные отчисления и взносы, в том числе:

- плата за право заключения договора о развитии застроенной территории, договора освоения территории;

- взносы на развитие социально-экономической инфраструктуры в пользу публично-правовых образований (субъектов Российской Федерации или муниципальных образований), производимые на договорной основе;

- плата за снятие запрета на строительство и реконструкцию на земельном участке в городах с населением более 3 млн. чел.;

- плата за изменение вида разрешённого использования земельного участка на вид, предусматривающий строительство или реконструкцию, в Москве и Московской области.

6. **Автодорожные взносы**, в том числе:

- плата в счет возмещения вреда, причиняемого тяжеловесными транспортными средствами;
- плата в счет возмещения вреда, причиняемого автодорогам транспортными средствами массой свыше 12 тонн;
- плата за парковку на автомобильных дорогах общего пользования.

7. **Природоохранные взносы**, в том числе:

- плата за негативное воздействие на окружающую среду;
- утилизационный сбор;
- экологический сбор;
- экологические сборы в морских портах.

8. **Диспетчерские взносы**, в том числе:

- корабельные, навигационные (в части системы управления движением судов) и маячные сборы, уплачиваемых за обеспечение безопасного судоходства и навигационное обеспечение в портах и на внутренних водных путях;
- сборы за аэронавигационное обслуживание воздушных судов;
- плата за услугу управления движением поездов на железных дорогах;
- плата за оперативно-диспетчерское управление в электроэнергетике.

9. **Взносы на обеспечение сохранности накоплений**, в том числе:

- взносы банков на обязательное страхование вкладов;
- взносы на гарантирование средств пенсионных накоплений.

10. **Взносы на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном жилом доме (в части, зачисляемой в региональный фонд).**

11. **Компенсационные административные пошлины**, в том числе:

- пошлины, связанные с правовой охраной объектов интеллектуальной собственности (кроме пошлин за поддержание в силе патента);
- платежи за услуги Федерального института промышленной собственности, оказываемые в силу исключительных полномочий;
- плата за подготовительные работы по обработке материалов диссертаций в пользу Международного центра по информатике и электронике (ИнтерЭВМ) в рамках передачи обязательного экземпляра диссертации;
- сборы за выдачу и продление лицензий в сфере оборота оружия;
- сборы за участие в конкурсе, аукционе на право пользования недрами;
- плата за приобретение федеральных специальных марок;
- таможенные сборы, плата за приобретение акцизных марок;
- плата за проведение государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр;

- сбор на проведение государственной экологической экспертизы;
- плата за проведение государственной экспертизы отсутствия объектов культурного наследия на земельном участке;
- плата за проведение государственной экспертизы проектной документации и государственной экспертизы результатов инженерных изысканий (при отсутствии права выбора между проведением государственной и негосударственной экспертизы);
- консульские сборы и возмещение фактических расходов, связанных с совершением консульских действий;
- плата за предоставление информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- плата за предоставление сведений и документов государственных реестров юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, справки о соответствии или несоответствии сведений о персональных данных физического лица сведениям, содержащимся в государственных реестрах;
- плата за предоставление сведений единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, выдачу копий договоров и иных документов, выражающих содержание односторонних сделок, а также за предоставление обобщенной информации на основе сведений реестра.

12. Ввозная и вывозная таможенные пошлины, защитные пошлины (специальные, антидемпинговые и компенсационные пошлины) при ввозе товаров.

13. Отчисления иностранных лиц за пользование путями сообщения:

- сбор с иностранных автомобильных перевозчиков с грузовых автотранспортных средств грузоподъемностью свыше 3,5 тонны;
- сбор за проход иностранных судов по внутренним водным путям – на участках внутренних водных путей, соединяющих Балтийское, Азовское и Каспийское моря;
- платежи за пролет через воздушное пространство России, получаемые назначенными авиаперевозчиками на основании международных договоров о воздушном сообщении и соглашений с иностранными авиаперевозчиками о разделе доходов.

14. Отчисление (пошлина) за поддержание в силе патента.

15. Плата для сбора средств на выплату вознаграждения за свободное воспроизведение фонограмм и аудиовизуальных произведений в личных целях.

16. Отчисления предприятий и организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, в специальные резервные фонды Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

17. Взносы и отчисления организациям саморегулирования и иным профессиональным объединениям, имеющим исключительные полномочия в определённой сфере деятельности.

3. КЛАССИФИКАЦИЯ ВЫЯВЛЕННЫХ НЕКОДИФИЦИРОВАННЫХ ПУБЛИЧНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ

3.1. Обуславливающие (аналогичные сборам согласно ст. 8 НК РФ) и повременные (аналогичные налогам согласно ст. 8 НК РФ) платежи

В Налоговом кодексе РФ (ст. 8) выделяются:

- налоги как индивидуально безвозмездные платежи; и
- сборы как взносы, уплата которых является одним из условий совершения в отношении плательщика юридически значимых действий, включая предоставления прав, выдачу разрешений, государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами (далее – встречные действия).

В главе 25.3 «Государственная пошлина» Налогового кодекса РФ (ст. 333.16) к совершению юридически значимых действий приравнена выдача документов и их дубликатов.

Такого рода классификационный признак можно применить не только к налогам и сборам, закреплённым в Налоговом кодексе РФ, но и к исследуемым некодифицированным публичным платежам.

В связи с этим любые публичные платежи можно разделить на:

платежи, внесением которых обусловлены встречные действия (далее – обуславливающие платежи);

платежи, которые не обуславливают встречные действия и вносятся независимо от таких действий в срок, определённый наступлением какого-либо времени или истечением периода, в частности, на основании подачи отчётности плательщиком (далее – повременные, отчётные, результирующие платежи).

В настоящем исследовании рассматриваемый признак назван именно признаком обусловленности, а не возмездности, так как в гражданском праве признак возмездности определён через наличие встречного предоставления (ст. 423 ГК РФ), без его обусловленности оплатой, а рассматриваемый признак проявляется в рамках обусловленного исполнения обязательств (ст. 327.1 ГК РФ). Принципиально разные определения одних и тех же понятий в гражданском и публичном праве нельзя признать желательными.

Обусловленность между внесением платежа и встречными действиями отражает его фактическую, реальную принудительность. Внести такой платёж необходимо до получения возможности, приносящей плательщику выгоду, для чего необходимы средства из иных источников, чем будущая выгода.

Поэтому обуславливающий платёж при равном размере с повременным налагает на плательщика большее бремя. Установление обуславливающего порядка взимания платежа не должно приводить к чрезмерному ограничению конституционных прав и свобод, препятствуя их осуществлению. Например, внутри страны установление обязанности уплатить НДС с цены предложения продажи товаров в качестве условия выдачи разрешения на продажу товаров или уплатить социальные взносы с предполагаемой оплаты труда в качестве условия найма работников, чрезмерно ограничивало бы свободу предпринимательства.

Государственная пошлина, как правило, устанавливается в незначительных размерах, чтобы не препятствовать осуществлению прав (п. 3 ст. 3 НК РФ).

В настоящее время понятие сбора в ст. 8 Налогового кодекса РФ дополнено взносом, уплата которого «обусловлена осуществлением в пределах территории, на которой введен сбор, отдельных видов предпринимательской деятельности», т.е. торговым сбором. Такой дополнительный признак не позволяет разграничить сборы с налогами, уплата которых также обусловлена ведением деятельности, в связи с чем в целях настоящего исследования используется только прежний классификационный признак сборов.

Исходя из изложенного выше, типы платежей, перечисленные в разделе 2, классифицированы по признаку обусловленности следующим образом.

Обулавливающие (аналогичные сборам по ст. 8 НК РФ) платежи:

- разовые платежи за предоставление прав охоты и рыболовства;
- разовые платежи за предоставление прав недропользования;
- плата за предоставление частотного ресурса электросвязи на торгах;
- плата за заключение договоров в сфере градостроительства;
- градостроительные взносы, производимые в авансовом порядке;
- автодорожные взносы;
- утилизационный и экологический сборы, уплачиваемые импортёрами;
- экологические сборы в морских портах, подлежащие уплате авансом;
- диспетчерские взносы, подлежащие уплате авансом;
- компенсационные административные пошлины;
- ввозные, защитные и вывозные таможенные пошлины;
- платежи с иностранных лиц за пользование путями сообщения;
- отчисление (пошлина) за поддержание в силе патента;
- плата для сбора средств на выплату вознаграждения за свободное воспроизведение фонограмм и аудиовизуальных произведений в личных целях в части, уплачиваемой импортёрами.

Повременные (аналогичные налогам по ст. 8 НК РФ) платежи:

- социальные взносы и отчисления;
- разовые (кроме авансовых) и регулярные платежи за пользование недрами (бонусы и роялти недропользователей);
- разовые и регулярные платежи за пользование радиочастотным спектром;
- отчисления операторов связи общего пользования в резерв универсального обслуживания;
- градостроительные взносы (кроме авансовых);
- плата за негативное воздействие на окружающую среду;
- утилизационный и экологический сборы, уплачиваемые изготовителями;
- экологические сборы в морских портах (кроме авансовых);

диспетчерские взносы (кроме авансовых);

взносы на обеспечение сохранности накоплений;

взносы на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме (в части, зачисляемой в региональный фонд);

плата для сбора средств на выплату вознаграждения за свободное воспроизведение фонограмм и аудиовизуальных произведений в личных целях в части, уплачиваемой изготовителями;

отчисления предприятий и организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, в специальные резервные фонды Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

Примечание: взносы и отчисления организациям саморегулирования и иным профессиональным объединениям, имеющим исключительные полномочия в определённой сфере деятельности, могут быть как обуславливающими, так и повременными в зависимости от порядка, установленного в соответствующей сфере.

3.2. Возмещения (фискальные и иные сборы в понимании Конституционного Суда РФ) и отчисления (налоговые платежи в понимании КС РФ)

Как налоги и сборы, предусмотренные Налоговым кодексом РФ, так и неcodифицированные публичные платежи классифицируются по признаку, направлено ли их взимание:

на возмещение особых публичных затрат, возникающих или могущих возникнуть в связи с деятельностью плательщика; платежи, имеющие такую цель, далее условно называются «возмещениями»; либо

на изъятие части дохода плательщика для финансирования публичных нужд вне связи с деятельностью конкретного плательщика; платежи, имеющие такую цель, далее условно называются «отчислениями».

По данному признаку разграничение публичных платежей проводится в ряде решений Конституционного Суда РФ. В Постановлении от 11 июля 1998 г. № 22-П, описывая социально-правовую природу платы за провоз тяжеловесных грузов по автомобильным дорогам, Конституционный Суд РФ указал, что данная плата предназначена для возмещения особых, сверхнормативных расходов публичной власти по содержанию, ремонту, реконструкции и строительству автомобильных дорог. Такие особые расходы должны возмещаться за счёт платежей, взимаемых с заинтересованных в особых условиях транспортировки грузов владельцев (пользователей) автотранспортных средств. В связи с этим плата противопоставлена налогам, поступления от которых не призваны возместить публичные затраты, связанные с деятельностью и специальными интересами конкретного плательщика. Те же выводы сделаны в Определениях от 14 мая 2002 г. № 88-О, № 94-О. Конституционный Суд Германии подобным образом разграничивает понятия налога и сбора (взноса), которые в России определены через признак обусловленности, а не особых публичных затрат.

Признак особых публичных затрат в связи с деятельностью плательщика, хотя он не использован законодателем при разграничении налогов и сборов, не менее важен, чем использованный законодателем признак обусловленности, так как этот признак предопределяет порядок установления и размер платежа.

Исходя из изложенных и иных решений Конституционного Суда РФ, ставки (размеры) отчислений («налоговых платежей») должны устанавливаться законом, а возмещения (фискальные и иные сборы) могут устанавливаться на основе принципов, установленных законом, в подзаконном порядке (хотя верность такого дозволения продолжает оспариваться в доктрине). Возмещения должны быть соразмерны разумной оценке публичных затрат, возникающих в связи с деятельностью плательщика.

В Налоговом кодексе РФ очевидным примером возмещения является государственная пошлина. Размеры отдельных видов государственной пошлины примерно соответствуют публичным расходам на встречные действия в пользу плательщика. Для таможенных сборов, платы за участие в конкурсе (аукционе) на право недропользования и лицензионных сборов в сфере оборота оружия, которые не признаются государственной пошлиной, но по своей социально-правовой природе совпадают с ней, данный порядок определения их размера прямо закреплён в законодательстве.

Однако существуют некоторые виды государственной пошлины, размер которых явно и очевидно выше публичных затрат на встречные действия. Таковы пошлины, уплачиваемые в рамках разрешительных процедур в сфере производства и оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции, пошлины за регистрацию средств массовой информации рекламного или эротического характера и за выдачу разрешений на размещение рекламной конструкции. Такие пошлины в части, превышающей публичные расходы, по сути являются отчислениями, а не возмещениями. Это не означает, что такие платежи нельзя взимать, а означает лишь, что они должны быть установлены напрямую законом (Постановление Конституционного Суда РФ от 23 мая 2013 г. № 11-П).

Иные налоги и сборы, закреплённые Налоговым кодексом РФ, являются отчислениями, поскольку не связаны с возмещением каких-либо особых затрат.

Среди неcodифицированных публичных платежей возмещения более распространены, чем в Налоговом кодексе РФ.

Вместе с тем, вовсе не любые неcodифицированные публичные платежи, для которых декларируется цель возмещения специальных затрат в связи с деятельностью плательщика, на самом деле расходуются на такую цель. Так, в бюджетах государственных социальных фондов поступившие взносы обезличиваются и расходуются в пользу широкого круга лиц, в частности:

на социальные и страховые пенсии;

на пособия в связи с материнством;

на платежи страховщикам в рамках медицинского страхования.

Плата за негативное воздействие на окружающую среду также может расходоваться на любые цели, не связанные с улучшением качества природной среды в целом и её отдельных компонентов, затронутых плательщиком.

Кроме того, из практики известно, что в условиях пробелов правового регулирования отдельных возмещений их фактические размеры могут сильно превысить разумную оценку подлежащих возмещению особых публичных затрат.

Так, сбор за экспертизу отсутствия объектов культурного наследия на земельном участке, отведённом под градостроительство или недропользование, может на практике достигать миллиона рублей.

Изложенные различия декларируемых целей взимания платежей и порядка расходования собранных средств, равно как и несоответствие размера платежа цели возмещения затрат, затрудняет классификацию платежей, и для такой классификации необходимы уточнения, касающиеся этих различий.

Установление возмещений принципиально допустимо лишь при условии, что плательщики получают от деятельности, в связи с которой вносится платёж, конкретную выгоду, в получении которой имеют специальный интерес. Поэтому тяжесть бремени возмещений при равном размере меньше, чем у отчислений. Более того, любое отчисление, обусловленное или необусловленное, при равном размере всегда или почти всегда тяжелее плательщику, чем возмещение, даже обусловленное, с чем и может быть связано предпочтение признака специальных публичных затрат перед признаком обусловленности в зарубежных странах.

В целях настоящего исследования признак специальных публичных затрат не назван признаком возмездности, как указано выше, из-за использования понятия возмездности в ином исторически закрепившемся значении – наличия встречного предоставления – в гражданском праве. По той же причине не следует приравнивать к возмездности и возмещение специальных публичных затрат. Обычно в гражданско-правовых отношениях платёж является источником покрытия стоимости встречного предоставления. Однако в публичном праве эта связь часто нарушается. Например, взносы на страховую пенсию обезличиваются, расходуются в пределах года их зачисления на нужды других граждан и заведомо не покрывают будущие выплаты гражданам, с заработка которых они уплачены. При предоставлении плательщику определённых прав или разрешений, например, при выдаче ресурса нумерации или частотного ресурса оператору электросвязи или при продлении действия патента, какие-либо значимые публичные затраты могут отсутствовать, но встречное предоставление при этом возникает. Такое встречное предоставление не аналогично эквивалентному обмену в гражданском обороте, так как, хотя плательщик получает благо, имеющее потребительную стоимость, и вносит платёж, публичная власть не несёт затрат и получает чистый доход. Поэтому в публичном праве предпочтительно избегать смешения понятий возмездности, обусловленности и возмещения особых затрат, используя для каждого из явлений соответствующее им понятие.

Определённую сложность представляет классификация платежей в пользу третьих лиц, например, социальных взносов, а также взносов на страхование вкладов и на гарантирование пенсионных накоплений. Такие платежи призваны обеспечивать благосостояние третьего лица, из отношений с которым плательщик взноса получал выгоду ранее.

Например, социальные взносы в части накопительных пенсий обеспечивают благосостояние работников, чью рабочую силу использовал работодатель.

Взносы на страхование вкладов обеспечивают риски вкладчика, чьи средства использует банк, а взносы на гарантирование пенсионных накоплений – риски лица, чьи пенсионные накопления управляются пенсионным фондом.

Описанная связь цели платежа – обеспечения благосостояния третьего лица – с деятельностью плательщика, позволившей последнему извлекать выгоду от отношений с третьим лицом, позволяет считать, что при наличии этой связи платёж в пользу третьего лица вносится на обеспечение затрат, возникающих в связи с деятельностью плательщика, и является возмещением, а не отчислением.

Исходя из изложенного выше, типы платежей, перечисленные в разделе 2, классифицированы по признаку направленности взимания следующим образом.

Отчисления («налоговые платежи» в понимании Конституционного Суда РФ):

социальные отчисления (кроме взносов на накопительную пенсию);

природопользовательские отчисления;

отчисления за предоставление прав в сфере электросвязи;

отчисления операторов связи общего пользования в резерв универсального обслуживания;

ввозные, защитные и вывозные таможенные пошлины;

платежи с иностранных лиц за пользование путями сообщения;

отчисление (пошлина) за поддержание в силе патента;

плата для сбора средств на выплату вознаграждения за свободное воспроизведение фонограмм и аудиовизуальных произведений в личных целях;

отчисления предприятий и организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, в специальные резервные фонды Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

Возмещения (фискальные и иные сборы в понимании КС РФ):

социальные взносы (в части формирования накопительной пенсии);

градостроительные взносы;

автодорожные взносы;

плата за негативное воздействие на окружающую среду (при обеспечении целевого использования средств);

утилизационный и экологический сборы;

экологические сборы в морских портах (при обеспечении целевого использования средств);

диспетчерские взносы;

взносы, обеспечивающие сохранность накоплений;

взносы на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме (в части, зачисляемой в региональный фонд);

компенсационные административные пошлины.

Примечание: взносы и отчисления организациям саморегулирования и иным профессиональным объединениям, имеющим исключительные полномочия в определённой сфере деятельности, могут быть как отчислениями, так и возмещениями в зависимости от правил, установленных в соответствующей сфере.

3.3. Классификация платежей по тяжести бремени, обусловленной порядком уплаты и целью взимания

Выше указано, что при равном размере платежей для обуславливающих платежей (сборов по ст. 8 НК РФ) тяжесть бремени больше, чем для повременных (налогов по ст. 8 НК РФ), при этом для любых отчислений («налоговых платежей» в понимании Конституционного Суда РФ) тяжесть бремени больше, чем для любых возмещений (фискальных и иных сборов в понимании КС РФ).

Исходя из данных выводов, неcodифицированные публичные платежи классифицированы по тяжести бремени, обусловленной порядком уплаты и целью взимания, следующим образом:

Обуславливающие отчисления (высшая степень тяжести обложения):

разовые платежи за предоставление прав охоты и рыболовства;

разовые платежи за предоставление прав недропользования;

плата за предоставление частотного ресурса электросвязи на торгах;

ввозные, защитные и вывозные таможенные пошлины;

платежи с иностранных лиц за пользование путями сообщения;

отчисление (пошлина) за поддержание в силе патента;

плата для сбора средств на выплату вознаграждения за свободное воспроизведение фонограмм и аудиовизуальных произведений в личных целях, уплачиваемая импортёрами.

Повременные отчисления (высокая степень тяжести обложения):

социальные взносы (кроме формирования накопительной пенсии);

разовые (кроме авансовых) и регулярные платежи за пользование недрами (бонусы и роялти недропользователей);

разовые и регулярные платежи за частотный ресурс электросвязи;

отчисления операторов связи общего пользования в резерв универсального обслуживания (акциз на услуги электросвязи);

плата для сбора средств на выплату вознаграждения за свободное воспроизведение фонограмм и аудиовизуальных произведений в личных целях в части, уплачиваемой изготовителями;

отчисления предприятий и организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, в специальные резервные фонды Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

Обуславливающие возмещения (средняя степень тяжести обложения):

градостроительные взносы, производимые в авансовом порядке;

автодорожные взносы;

утилизационный и экологический сборы, уплачиваемые импортёрами;

экологические сборы в морских портах, подлежащие уплате авансом (при обеспечении целевого использования средств);

диспетчерские взносы, подлежащие уплате авансом;
компенсационные административные пошлины.

Повременные возмещения (обычная степень тяжести обложения):

социальные взносы (в части формирования накопительных пенсий);

градостроительные взносы (кроме авансовых);

взносы, обеспечивающие сохранность накоплений;

взносы на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме (в части, зачисляемой в региональный фонд);

плата за негативное воздействие на окружающую среду (при обеспечении целевого использования средств);

утилизационный и экологический сборы, уплачиваемые изготовителями;

экологические сборы в морских портах, кроме подлежащих уплате авансом (при обеспечении целевого использования средств);

диспетчерские взносы, подлежащие уплате авансом.

Примечание: взносы и отчисления организациям саморегулирования и иным профессиональным объединениям, имеющим исключительные полномочия в определённой сфере деятельности, могут быть как отчислениями, так и возмещениями, как обуславливающими, так и повременными, в зависимости от правил, установленных в соответствующей сфере.

3.4. Фискальные (бюджетные) и парафискальные (внебюджетные) платежи

Как указано выше, отдельные неcodифицированные платежи зачисляются в бюджетную систему, но некоторые уплачиваются во внебюджетном порядке.

Неcodифицированные платежи, взимаемые во внебюджетном порядке, получили в правовой науке название «парафискальных» платежей, которое заимствовано из французского законодательства прошлого века. Однако это название не прижилось в практике. В настоящее время во французском праве это название также перестало использоваться. Публично-правовые платежи в рамках современного французского законодательства могут поступать администраторам во внебюджетном порядке, но уже не под названием парафискальных, а в рамках общего правового режима принудительных публично-правовых платежей («обложений любого рода»).

Поэтому в рамках настоящего исследования название «парафискальные» самостоятельно использоваться не будет, вместо него будет использоваться условное название «внебюджетные платежи».

Условное название «внебюджетные платежи» не включает платежи, уплачиваемые в так называемые «внебюджетные фонды», поскольку к настоящему времени формируются бюджеты данных «внебюджетных» фондов, т.е. образование и расходование их средств сейчас происходит не во внебюджетном порядке, а в рамках «параллельных» бюджетов.

Сама по себе уплата публичных платежей во внебюджетном порядке допустима, если определённые централизованные публичные фонды более эффективно расходуются именно так, а не в рамках бюджетных процедур.

Например, очевидно, что средства, цели использования которых связаны с **обособленными интересами определённых профессиональных сообществ**, могут эффективнее использоваться самими этими сообществами через создаваемые ими организации саморегулирования и иные профессиональные объединения.

Также может быть необходима повышенная защита от рисков исчерпания бюджетных средств для централизованных публичных фондов, призванных обеспечить благосостояние конкретных выгодоприобретателей **в течение времени, не ограниченного бюджетным годом**, т.е. для пенсионных накоплений и фондов их гарантирования, а также для фонда страхования банковских вкладов.

Наконец, может быть оправдана и повышенная защита централизованных публичных фондов, которые **обеспечивают безопасность**, т.е., например, фондов, за счёт которых финансируется работа диспетчерских служб (администраций портов, авиадиспетчерских служб, системного оператора электроэнергетики и т.п.), и фондов, обеспечивающих ядерную безопасность.

В иных ситуациях принято считать, что внебюджетный порядок взимания и расходования платежей недостаточно эффективен в сравнении с бюджетным.

В принципе можно было бы рассматривать обособление централизованных публичных фондов, обеспечивающих охрану окружающей природной среды, но российский законодатель упразднил соответствующие фонды более 10 лет назад. С другой стороны, дорожные фонды, также ранее упразднённые, возрождены законодателем, хотя уже как целевые бюджетные, а не внебюджетные фонды. Учитывая, что цель обеспечения качества окружающей природной среды нельзя назвать менее приоритетной, чем цель содержания автомобильных дорог, можно ставить вопрос и о создании целевых бюджетных экологических фондов. Такие фонды могли бы обеспечить целевое расходование природоохранных взносов, которые сейчас обезличены в бюджете и могут тратиться на любые нужды.

Исторически специализированные фонды существовали и при уплате пошлин за совершение встречных действий в пользу плательщика: пошлина поступала ведомству или лицу, которые должны совершать такие действия, на прямое покрытие его издержек. Однако сейчас подавляющее большинство пошлин зачисляется в бюджет, и вопрос о возврате к прежнему порядку никем не рассматривается, поскольку создание специализированных фондов для каждого ведомства не позволит эффективно проверять целевое расходование средств.

Необходимость прозрачности при взимании и расходовании платежей означает, что любые платежи, для которых предпочтительность внебюджетного порядка взимания и расходования неочевидна, должны взиматься и тратиться в общем бюджетном порядке. Соответственно, все существующие внебюджетные платежи должны быть тщательно проверены на предмет обоснований такого порядка расходования средств. Введение новых внебюджетных публичных платежей может допускаться только при условии указанного обоснования.

Суть внебюджетных публичных платежей такая же, как и у налогов или сборов, которые зачисляются в бюджетную систему: формирование источника дохода для покрытия публичных расходов. Вместе с тем, **отличается способ финансирования этих расходов**: собранные для этого средства не отражаются как доходы бюджета и не становятся бюджетными расходами, они поступают напрямую лицам, выполняющим публичные задачи.

В основе внебюджетных публичных платежей лежит делегирование (препоручение) исполнения публичных задач самим государством (или муниципальным образованием) определённому лицу, которым может быть организация, каким-либо образом управляемая государством (муниципальным образованием), либо частное лицо (юридическое или физическое), действующее на гражданско-правовых началах автономии воли. Для финансирования расходов на выполнение соответствующей задачи такому лицу можно предоставить как бюджетные ассигнования, так и напрямую источник дохода – полномочие взимать обязательный платёж. При этом в последнем случае публичное образование полностью снимает с себя бремя публичной функции: самому публичному образованию её не нужно ни выполнять, так как она вверена определённому лицу, ни обеспечивать финансированием, так как у выполняющего функцию лица есть источник дохода.

Учитывая, что внебюджетные публичные платежи по своей сути совпадают с бюджетными публичными платежами во всём, кроме порядка зачисления и расходования, общие принципы установления и взимания таких платежей должны быть такими же, как у бюджетных публичных платежей. Внебюджетное зачисление и расходование публичных платежей не может снижать уровень прозрачности этих платежей для общества. Соответственно, **если полномочия взимать и расходовать платежи вверены специализированному администратору, он должен выполнять те же требования к раскрытию своей деятельности, что и получатели бюджетных платежей.** Если для организаций саморегулирования и профессиональных объединений такие требования есть, то для иных подобных администраторов они также должны быть установлены.

Учитывая изложенное выше, неcodифицированные публичные платежи **классифицированы на бюджетные и внебюджетные** в целях последующей ревизии обоснованности взимания таких платежей во внебюджетном порядке, а также разработки общих принципов установления и взимания таких платежей.

Бюджетные (фискальные) платежи:

- социальные отчисления и взносы;
- природопользовательские отчисления;
- отчисления за предоставление прав в сфере электросвязи;
- отчисления операторов связи общего пользования в резерв универсального обслуживания (акциз на услуги электросвязи);
- градостроительные взносы (кроме производимых в натуральной форме);
- автодорожные взносы;
- природоохранные взносы (кроме экологических сборов в морских портах);
- компенсационные административные пошлины;
- ввозные, защитные и вывозные таможенные пошлины;
- отчисление (пошлина) за поддержание в силе патента.

Внебюджетные (парафискальные) платежи:

- экологические сборы в морских портах;

диспетчерские взносы;
взносы, обеспечивающие сохранность накоплений;
взносы на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме (в части, зачисляемой в региональный фонд);
платежи с иностранных лиц за пользование путями сообщения;
плата для сбора средств на выплату вознаграждения за свободное воспроизведение фонограмм и аудиовизуальных произведений в личных целях;
отчисления предприятий и организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, в специальные резервные фонды Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»;
взносы и отчисления организациям саморегулирования и иным профессиональным объединениям, имеющим исключительные полномочия в определённой сфере деятельности.

Примечание: данная классификация неприменима для передачи вновь созданных объектов капитального строительства в пользу публично-правовых образований, поскольку такая передача осуществляется в натуральной форме.

3.5. Системные и секторальные платежи

Некодифицированные платежи могут быть классифицированы по степени их влияния на экономику и общество:

на системные, влияющие на все отрасли экономики и на всё общество;
и секторальные, влияющие на отдельные отрасли и социальные группы.

Как с точки зрения прямого влияния, так и с точки зрения косвенного влияния единственным очевидно системным типом некодифицированных публичных платежей являются социальные взносы.

Этим, а также наивысшей степенью влияния на экономику с точки зрения размеров платежей, объясняется приоритетное рассмотрение социальных взносов в рамках настоящего исследования.

Отчасти на системность могли бы претендовать взносы на страхование банковских вкладов (если уровень жизни населения повысится настолько, что практически каждый будет иметь накопления в банке) и на гарантирование пенсионных накоплений (если формирование таких накоплений продолжится).

Также системными могут стать в будущем взносы на капитальный ремонт многоквартирных жилых домов, учитывая их крайне широкое распространение.

Ввиду высокой степени интеграции России в мировую экономику могут считаться системными ввозные, защитные и вывозные таможенные пошлины.

Все иные некодифицированные публичные платежи имеют очевидный секторальный характер, касаясь лишь отдельных отраслей экономики и некоторых социальных групп.

4. ОБЩИЕ ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НЕКОДИФИЦИРОВАННЫХ ПУБЛИЧНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ

Любые принудительные публичные платежи – как кодифицированные, т.е. включённые в Налоговый кодекс РФ, так и некодифицированные, которые отсутствуют в Налоговом кодексе РФ – являются средством финансирования публичных нужд (выполнения публичных задач).

С другой стороны, как указано выше, публичные платежи невозможно ограничить взаимодействием спроса и предложения, как гражданско-правовые платежи. Публичные платежи нуждаются в публично-правовых ограничениях, обеспечивающих соразмерность (нечрезмерность) платежей, сбалансированность и прозрачность порядка их установления, взимания и расходования.

В отношении порядка **установления и взимания** публичных платежей общие принципы и правила содержатся в Налоговом кодексе РФ.

Однако они не применяются к некодифицированным публичным платежам в рамках существующей правоприменительной практики.

Существует множество **разрозненных правовых режимов** установления и взимания некодифицированных публичных платежей, сформированных, в основном, **по ведомственному признаку, а не исходя из сути платежей**. Режимы установления и взимания ряда некодифицированных платежей во многом **повторяют** общий режим, установленный Налоговым кодексом РФ (наиболее явно это проявляется для социальных взносов). Основные **отличия** сводятся к взиманию платежей иными администраторами, чем ФНС России и подчинённые ей налоговые органы. Существуют и иные отличия, но они **не всегда обоснованы и увеличивают издержки** плательщиков на адаптацию к таким различным правовым режимам взимания платежей.

Наиболее очевидной общей мерой повышения эффективности взимания публичных платежей является систематизация порядка их установления и взимания, в рамках которой необходимо **устранить необоснованные повторы** правовых режимов платежей исходя из ведомственного признака (наделения полномочиями взимать платёж того или иного администратора), а также **необоснованные различия** правовых режимов. Требуется создать простую и понятную систему взимания платежей с общими правилами и обоснованными особенностями отдельных платежей.

Бюджетный кодекс РФ предусматривает единые принципы и правила, обеспечивающие **целевое использование (расходование)** бюджетных средств. Существование этих правил отражает единую экономико-правовую природу публичных платежей как средства финансирования выполнения публичных нужд и также ставит вопрос о закреплении единых принципов и правил установления и взимания всех публичных платежей.

Однако, как указано выше, отдельные некодифицированные публичные платежи взимаются **во внебюджетном порядке**. Необходимо провести ревизию, насколько такой порядок повышает или снижает эффективность платежей. Для платежей, внебюджетный порядок взимания которых оправдан, необходимо обеспечить введение правил, обеспечивающих **целевое расходование средств**.

4.1. Единые правила установления публичных платежей

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 28 февраля 2006 г. № 2-П указал, что обязательные в силу закона публичные платежи, не указанные в Налоговом кодексе РФ, не должны выводиться из сферы действия статьи 57 Конституции РФ и развивающих ее правовых позиций КС РФ об условиях надлежащего установления налогов и сборов.

Необходимо распространить на неcodифицированные публичные платежи единые правила установления налогов и сборов, включая:

установление **основных элементов платежей**, включая объект, базу, порядок и сроки уплаты, **только на уровне закона, с исчерпывающим ограниченным перечнем допустимого подзаконного регулирования ставок платежей** в пределах, установленных законом, и **запретом администратору платежа устанавливать какие-либо элементы платежа;**

запрет обратной силы действия во времени законов, подзаконных актов, актов толкования, которые ухудшают положение плательщиков;

заблаговременность принятия и отсрочку вступления в силу актов, ухудшающих положение плательщиков, для целей подготовки к изменениям;

принцип **толкования неустранимых сомнений в пользу плательщика.**

При этом **не требуется закреплять все платежи исключительно в рамках Налогового кодекса РФ.** Специализированные платежи могут продолжать взиматься согласно специальному законодательству, которое определяет их элементы. Обобщить необходимо именно правила установления и взимания публичных платежей, объективно единые для любых разновидностей платежей.

4.2. Единый перечень (реестр) публичных платежей

Как следует из Постановления Конституционного Суда РФ от 28.02.2006 № 2-П, публичные платежи могут существовать помимо Налогового кодекса РФ. При принятии Налогового кодекса РФ ставилась задача предусмотреть в нём единый перечень всех публичных платежей с отсылкой к главам особенной части данного Кодекса, а также к специальному законодательству, устанавливающему элементы отдельных платежей (например, таможенных). Однако само по себе отсутствие платежа в кодифицированном акте не препятствует его взиманию на основании закона, поэтому единый перечень в рамках Налогового кодекса РФ теряет практический смысл.

Для целей проведения полной инвентаризации неcodифицированных публичных платежей и повышения управляемости процессом появления новых платежей необходимо **создание единого перечня (реестра) публичных платежей.**

Включение платежей в данный перечень (реестр) должно быть возможно по заявлению любого лица, считающего себя администратором такого платежа или его плательщиком.

При этом в законодательстве должно быть закреплено отражающее требование ст. 57 Конституции РФ правило, согласно которому **ни на кого не может быть возложена обязанность вносить публичный платёж, не включённый в единый перечень (реестр).**

4.3. Единые правила взимания публичных платежей

Необходимо распространить на неcodифицированные публичные платежи **единые правила взимания налогов и сборов**, включая порядок:

- проведения проверок полноты уплаты платежей;
- проведения сверок и возврата переплат.

При этом наряду с отсылкой к общим правилам взимания налогов и сборов сохраняются **обоснованные особенности** (специальные нормы) взимания определённых платежей.

При этом **не требуется передавать полномочия взимания всех платежей ФНС России** и подчинённым ей налоговым органам. Ряд платежей, основания уплаты которых не совпадают с основаниями уплаты налогов и сборов, закреплённых в Налоговом кодексе РФ, вполне могут продолжать взимать иные администраторы.

Однако **платежи, основания уплаты которых совпадают с налогами и сборами, закреплёнными в Налоговом кодексе РФ, более эффективно взимать через систему налоговых органов**, поскольку это позволяет избежать удвоения затрат на проверку одних и тех же обстоятельств деятельности плательщиков разными администраторами (ФНС России и специализированными администраторами). В частности, этот подход применим к плате для финансирования вознаграждений правообладателям за свободное использование аудиовизуальных произведений в личных целях, учитывая, что сейчас значительная доля собранных средств направляется на возмещение издержек аккредитованной организации, при этом основания взимания платы совпадают с основаниями уплаты НДС.

Необходимо избегать произвольных различий при выборе администратора. Например, администрирование утилизационного сбора поручено ФНС России, в то время как администратором однородного ему экологического сбора назначен Росприроднадзор.

При наделении полномочиями взимания платежей специализированных администраторов необходимо **устранить дублирование полномочий между такими администраторами**. В частности, дублируются полномочия взимания социальных взносов (проведения проверок и т.п.) между органами социальных фондов.

Учитывая, что принудительное взыскание платежей во внесудебном порядке в условиях спора о наличии обязанности вносить платёж создаёт угрозу существенного нарушения прав плательщика, необходимо **воздержаться от предоставления полномочий внесудебного взыскания (безакцептного списания) и внесудебного приостановления операций по счетам специализированным администраторам публичных платежей**. Таких администраторов можно наделить полномочиями на применение **соразмерных обеспечительных мер через суд**.

4.4. Законодательное закрепление оснований установления и взимания внебюджетных публичных платежей, а также проверки их целевого расходования

Как указано выше, взимание публичных платежей во внебюджетном порядке может допускаться, если это необходимо для повышения эффективности их взимания и расходования по сравнению с бюджетным порядком.

Необходимо закрепить законом **исчерпывающий перечень оснований взимания и расходования публичных платежей во внебюджетном порядке:**

финансирование специальных нужд профессиональных сообществ;

защита от рисков исчерпания бюджетных средств централизованных публичных фондов, необходимых для обеспечения безопасности определённой деятельности или подлежащих расходованию в течение более одного года или трёхлетнего планового периода.

Следует установить процедуру **публичного обоснования установления платежей, которые будут взиматься во внебюджетном порядке.**

Также необходимо закрепить правила, обеспечивающие прозрачность расходования средств, собранных за счёт публичных платежей, их целевое использование, включая **проверки специализированных администраторов платежей Счётной палатой РФ как независимым органом аудита.**

Наиболее оптимальной формой законодательного закрепления таких правил считаем специальный федеральный закон о внебюджетных публичных (государственных и муниципальных) платежах.

4.5. Укрупнение разновидностей платежей

По итогам исследования выявлено, что несколько десятков разновидностей неcodифицированных публичных платежей, установленных действующим законодательством, нуждаются в систематизации и укрупнении до нескольких типов. Такое укрупнение может существенно упростить взимание платежей, а значит – сделать их более предсказуемыми для бизнеса и общества.

Прежде всего, это относится к основной группе неcodифицированных публичных платежей, оказывающих общесистемное воздействие на бизнес, как ввиду взимания во всех отраслях экономики, так и ввиду уровня ставок платежей, – социальным отчислениям (взносам на обязательное социальное страхование).

Взимание социальных отчислений (взносов) в три разных фонда и различие платёжных баз между фондами сохраняют высокий уровень издержек бизнеса на взимание платежей. Содержание параллельного аппарата, занимающегося сбором платежей, в трёх фондах увеличивает публичные затраты и может являться одним из факторов, снижающим эффективность взимания этих платежей.

Множественность платежей по одним и тем же основаниям характерна для корабельных, навигационных и маячных сборов, а также таможенных платежей (НДС при ввозе товаров и ввозной таможенной пошлины).

Множественность правовых режимов платежей, по существу совпадающих по своей правовой природе, характера для компенсационных административных пошлин, которые с точки зрения их сути не имеют значимых отличий от государственной пошлины.

В целях уменьшения издержек бизнеса и общества в виде человеко-часов рабочего времени, затрачиваемых на исчисление и внесение платежей, требуется укрупнить (унифицировать) правовые режимы однородных платежей, а если это невозможно с практической точки зрения – сблизить правовые режимы платежей, взимаемых с одних и тех же операций:

ввести единую базу исчисления социальных взносов (единый социальный взнос); предоставить возможность уплаты данных взносов одним платёжным поручением; передать администрирование взносов одному государственному органу; производить распределение сумм социальных взносов по целям их расходования силами этого органа на основании расчётов, представленных плательщиками (в отношении крупных работодателей – с обязательным использованием средств электронного документооборота для уменьшения совокупных издержек на администрирование платежей);

ввести единый портовый сбор за обеспечение безопасности судоходства вместо корабельного, маячного и навигационного (СУДС) сборов; установить единые принципы уплаты аналогичных диспетчерских отчислений на всех видах транспорта, обеспечивающие финансовую устойчивость ответственных организаций и целевое расходование ими полученных средств;

ввести единую базу исчисления ввозного НДС и ввозной таможенной пошлины в части, исчисляемой от стоимости товаров, включая единый порядок корректировки цен сделок, исключая произвольные корректировки;

унифицировать порядок взимания компенсационных административных пошлин за совершение определённых действий (включая все регистрационные и разрешительные процедуры, равно как экспертизы), а также за предоставление сведений и документов, установив данный порядок в рамках единого правового режима государственной пошлины как платежа, возмещающего публичные расходы на совершение действий в пользу плательщика при осуществлении исключительных полномочий в определённой сфере деятельности.

При создании единого правового режима государственной пошлины как компенсационного платежа может быть установлен новый, отдельный правовой режим платежей, в настоящее время взимаемых в виде государственной пошлины, размер которых превышает разумную оценку расходов на совершение действий в пользу плательщика и свидетельствует об изъятии части дохода плательщика в связи с ведением соответствующих видов деятельности. По своей природе они представляют собой авансовый сбор на вменённый доход. Условно эти платежи можно назвать специальными коммерческими отчислениями. Такой вид платежа может взиматься при регистрации в Российском международном реестре судов и её продлении, выдаче разрешения на размещение рекламной конструкции, на выпуск СМИ рекламного и эротического характера, на производство и оборот алкогольной продукции.

Если компенсационная административная пошлина не должна подлежать возврату при отказе от получения результата публичной услуги, то специальные коммерческие отчисления на вменённый доход должны подлежать возврату, если плательщик не будет вести соответствующую деятельность и не получит доход. В этом заключается практическое значение введения нового вида платежа.

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 23 мая 2013 г. № 11-П признал допустимой безвозвратность платежей. Однако более обоснованным в целях совершенствования законодательства следует признать подход, выраженный в особом мнении судьи К.В. Арановского, согласно которому пошлина в размере, явно превышающем стоимость лицензионных работ, может быть оправдана, если плательщику не отказано в лицензии.

При ином подходе плательщик вносит значительную пошлину лишь за неисполненные экономические намерения, удержание пошлины приносит плательщику несоразмерные (разорительные) потери и необоснованно обогащает государство.

Использование наименований «Россия», «Российская Федерация», а также образованных на их основе слов и словосочетаний в наименованиях юридических лиц, равно как плавание под государственным флагом России, нецелесообразно ограничивать повышенной государственной пошлиной, поскольку такая мера не имеет разумного основания и коммерциализирует государственные символы. В частности, повышенная пошлина не уменьшает риск введения потребителей в заблуждение о государственном статусе организаций и судов, использующих государственные символы. Поэтому предлагается привести соответствующую пошлину к уровню расходов на разрешительные процедуры, установив при этом ясные и выполнимые ограничения использования государственных символов (для организаций – деятельность в нескольких регионах, для морских судов – российский судовладелец и т.п.).

5. Подходы к отдельным видам неcodифицированных публичных платежей

5.1. Социальные отчисления и взносы

5.1.1. Взносы на обязательное социальное страхование, как в силу их уплаты практически всеми работодателями в отношении своих работников, а также самозанятыми гражданами, так и в силу уровня их совокупной ставки являются наиболее значимыми неcodифицированными платежами. История их введения, равно как и порядок их взимания, относительно общеизвестны и не требуют подробного изложения в рамках настоящего исследования. В начале 1990-х годов взамен ранее взимавшихся профсоюзных взносов на социальное страхование начали взиматься взносы во вновь созданные государственные внебюджетные фонды (Пенсионный фонд РФ и Фонд социального страхования РФ созданы в конце 1990 г., Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды начали создаваться в 1993 г., также в 1991-2000 годах существовал Государственный фонд занятости населения РФ). Несмотря на формальное закрепление статуса «самостоятельных финансово-кредитных учреждений», фонды функционировали по сути в качестве государственных учреждений на основании ежегодных законов о бюджетах фондов, т.е. фонды не были в полной мере «внебюджетными», они лишь имели «параллельные» бюджеты, принимавшиеся независимо от основного федерального бюджета. Конституционный Суд РФ указал, что такие взносы являлись по сути налогами, так как поступившие средства обезличивались, расходовались в течение бюджетного года на социальное обеспечение широкого круга граждан, размер которого не был связан с размером взносов, поступившими с заработка конкретных граждан (Постановление от 24 февраля 1998 г. № 7-П). В 2001 г. при принятии части второй Налогового кодекса РФ социальные взносы в большей части были заменены единым социальным налогом, зачисляемым в указанные фонды; отдельными остались лишь взносы на страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. С 2002 г. пенсионная часть единого социального налога стала зачисляться в федеральный бюджет за вычетом вновь введённых взносов на обязательное пенсионное страхование, часть которых направлялась на накопительные пенсии и сохранялась на счёте, открытом в пользу будущего пенсионера. Остальная часть направлялась на так называемую «страховую часть», которая, в противовес своему названию, расходовалась на текущие выплаты пенсий, с зачислением гражданину на счёт условной суммы, которая в будущем должна быть ему уплачена за счёт взносов, подлежащих уплате с заработка других граждан в периоды выплаты пенсии. Однако с 2009 г. единый социальный налог был отменён, вновь начали взиматься социальные взносы, которые, кроме взносов на накопительную пенсию, по сути остались такими же налогами с параллельными бюджетами, как в 1990-х годах.

Тем не менее, при всей своей значимости для экономики и общества, социальные взносы так и не стали в должной мере эффективными.

Уровень бремени уплаты социальных взносов крайне значителен, при этом бюджеты социальных фондов принимаются с всё возрастающим дефицитом, покрываемым за счёт федерального бюджета.

Сохраняется проблема уклонения от уплаты социальных взносов, в условиях высоких ставок создающего сильную диспропорцию между законопослушными плательщиками и нарушителями.

Уже эти две общеизвестные проблемы показывают, что, несмотря на усилия законодателя, в течение многих лет пытавшегося усовершенствовать систему социальных взносов, они так и не стали надёжной основой благосостояния граждан. Их эффективность высоко оценивается, в основном, самими органами внебюджетных фондов, которые, в самом деле, прилагают весомые усилия для обеспечения финансовой устойчивости фондов. Вместе с тем, этих усилий объективно недостаточно.

Частично рассматриваемые проблемы можно признать объективными, но в существенной степени они обусловлены рядом недостатков существующего порядка их установления и взимания.

Участники опроса отмечают, что по сравнению с ранее существовавшим единым социальным налогом упростилось администрирование взносов, так как отпала необходимость взаимодействия одновременно с налоговыми органами (в большинстве вопросов уплаты единого социального налога) и с фондами (по вопросам индивидуального (персонифицированного) учёта взносов в пользу будущих пенсионеров, зачёта расходов на цели социального страхования и т.п.).

Данные позиции участников опроса, вместе с тем, показывают, что вместо «одного окна» – единого ведомства, администрирующего взносы, – введение единого социального налога привело к появлению «четвёртого окна» помимо уже существовавших трёх фондов. Задача **введения «единого окна»** сохраняет актуальность в существующей системе уплаты социальных взносов.

Участники опроса также отмечают, что разные фонды занимают разные позиции, какие выплаты подлежат обложению, а какие – нет, а также по другим вопросам исчисления и уплаты взносов.

Также участники опроса отмечают частую смену форм отчётности и кодов бюджетной классификации (КБК). При ошибке в КБК обязанность по уплате взносов не считается исполненной, что необоснованно смещает баланс интересов плательщика и получателя платежа по сравнению с налогами.

Определённые проблемы вызывают и иные особенности уплаты взносов по сравнению с ранее существовавшим единым социальным налогом (срок представления отчётности наступает после срока уплаты взносов; сроки проведения проверок больше; фонды «обнуляют» сумму взносов в целях применения регрессивной шкалы при проведении реорганизации внутри календарного года).

Необходимо сблизить данные параметры с порядком взимания налогов.

Кроме того, упомянутая выше проблема уклонения от социальных взносов так и не нашла решения в рамках существующего порядка их взимания.

Как указано выше, в целях снижения издержек плательщиков и публичных затрат на администрирование социальных взносов необходимо **унифицировать порядок установления и взимания взносов с налогами и вверить взимание взносов единому администратору.**

Таким единым администратором не обязательно должна быть ФНС России и подчинённые ей налоговые органы, возможно и слияние соответствующих подразделений фондов в обособленное ведомство (например, в Беларуси с 1993 г. действует единый Фонд социальной защиты населения Минтруда и соцзащиты). Однако исключительно такой единый администратор социальных взносов должен решать все вопросы уплаты взносов, включая разнесение сумм зачисленных взносов на счета граждан-выгодоприобретателей; учёт и проверку обоснованности освобождений от уплаты взносов; расчёт средств федерального бюджета, восполняющих неполученные взносы; проверку зачёта работодателями взносов с выплачиваемыми пособиями и т.д.

Учитывая развитие современных средств электронного документооборота, необходимо при использовании таких средств предоставить возможность уплаты взносов одним платёжным поручением, а распределение социальных взносов по целям их расходования производить силами администратора на основании расчётов, представленных плательщиками. В отношении крупных работодателей может обсуждаться обязательное использование указанных средств, чтобы уменьшить публичные издержки на администрирование платежей.

Принимая во внимание, что основания уплаты социальных взносов связаны с налогооблагаемыми доходами граждан, а ФНС России успешно внедряет средства электронного документооборота в работе с налогоплательщиками, вверение полномочий администратора социальных взносов ФНС России является наиболее предпочтительным решением.

5.1.2. В рамках существующей системы социальных взносов сохраняется проблема **двойного обеспечения граждан-выгодоприобретателей в рамках обязательных и добровольных взносов работодателей.**

Многие работодатели добровольно уплачивают за своих работников взносы на те же цели, что обеспечиваются обязательными социальными взносами, в частности, т.е. на пенсионное обеспечение и оплату медицинских расходов (медицинское страхование). При этом работники рассчитывают, прежде всего, именно на обеспечение за счёт добровольных взносов работодателей, например, пользуются услугами медицинских организаций, чьи услуги оплачиваются за счёт таких взносов, и обращаются в систему обязательного медицинского страхования лишь в случаях, когда невозможно получить медицинскую помощь в рамках добровольных программ (например, при вакцинации от бешенства).

Поскольку при пользовании гражданами обеспечением, сформированным за счёт добровольных взносов, финансовая нагрузка на социальные фонды объективно снижается, страховые взносы в пользу таких работников следует снизить до уровня, соразмерного остаточному государственному обеспечению, предусмотрев вычет подобных расходов из обязательных взносов в пределах, установленных законом (например, не более определённой доли обязательных взносов или суммы, требуемой для остаточного государственного обеспечения). При этом может быть соответственно ограничен доступ к государственному обеспечению (например, для медицинского страхования – только случаями, когда лечение может производиться только за счёт государственных средств, для пенсий – только суммой, соответствующей прожиточному минимуму).

В рамках подобной меры должна быть проработана практическая проблема перечисления добровольных взносов «карманным» организациям работодателя, т.е. фактического сохранения средств в распоряжении работодателя и высокого уровня рисков утраты таких средств из-за их направления на финансирование рискованных проектов работодателя. В подобных ситуациях администратор платежа должен иметь возможность отказать в применении такого зачёта.

5.1.3. Эффективность системы социальных взносов может повыситься, если **разграничить солидарный и накопительно-страховой элементы** этой системы.

Хотя система социальных взносов **формально именуется «социальным страхованием»**, на деле она **не является и не может быть полностью страховой**.

Природой страхования является соединение взносов для обеспечения на случай нежелательного события, вероятность наступления которого обычно низка, в том числе в связи с его нежелательностью для участников оборота.

Как и в рамках гражданского права, является дискуссионной правовая природа платежей, обеспечивающих выплату пенсий по возрасту.

Как гражданско-правовое страхование жизни, так и публичное пенсионное страхование не в полной мере отвечают природе страхования, так как каждое «застрахованное» таким образом лицо стремится дожить до пенсии. Лишь если наступает инвалидность застрахованного лица или его смерть до наступления пенсионного возраста, выплаты становятся в полной мере страховыми. Обычное и естественное развитие событий – дожитие до пенсионного возраста, поэтому подобное страхование по своей сути является резервированием средств, лишь в некоторой части сохраняя страховую природу.

Взносы на накопительные пенсии введены лишь с 2002 г. Выплаты пенсий гражданам, чья трудовая дееспособность наступила ранее, осуществляется за счёт солидарных **взносов на «страховую пенсию», несмотря на название, не имеющих страховой природы, а являющихся целевыми налогами**. Размеры взносов, уплачиваемых с заработка конкретного лица на «страховую пенсию», отражаются в рамках индивидуального (персонифицированного) учёта будущих пенсионеров и влияют на размер будущей пенсии, но сами взносы расходуются в течение бюджетного года и не формируют выплаты пенсионеру, с заработка которого были уплачены.

Соотнесение взносов на «страховую» пенсию с размером этой пенсии отражает лишь начала социальной справедливости, а не истинно-страховую природу данных взносов.

Дискуссионной остаётся модель **взносов на выплату пособий по временной нетрудоспособности**, вызванной общим заболеванием. Такие пособия призваны возмещать временно отсутствующий доход гражданина.

Теоретически подобные взносы возможны на страховых началах: уплата взносов может обеспечивать выплату пособия конкретному лицу.

Однако такая система требует такого же персонифицированного учёта, как при пенсионных накоплениях, осложнённого, кроме того, необходимостью актуарной оценки риска наступления временной нетрудоспособности.

В действующей системе пособия по временной нетрудоспособности, вызванной общим заболеванием, уплачиваются за счёт текущих поступлений бюджетного года, а взносы, уплаченные с заработка конкретного лица, направляются на выплаты другим лицам.

Поэтому взносы на выплату пособий по временной нетрудоспособности, вызванной общим заболеванием, являются целевыми налогами, иной порядок их расходования в настоящее время не рассматривается.

Так называемое **«страхование в связи с материнством»** **вовсе лишено страховой природы**, поскольку материнство обычно зависит от воли родителей, взносы на такое «страховое» обеспечение уплачиваются за счёт заработка лиц любого пола независимо от их планов и возможностей в вопросе рождение детей. Поэтому в соответствующей части взносы **являются целевыми налогами**.

Обязательное медицинское страхование, обеспечивающее оплату расходов на лечение, осуществляется на уравнительных началах, общая сумма взносов обезличивается и разделяется на платежи страховщикам поровну на каждое застрахованное лицо. Поэтому отсутствует значимая связь заработка и рисков застрахованного лица с объёмом страхового обеспечения. Именно платежи из бюджета фонда медицинского страхования страховщикам являются страховыми взносами, а платежи, за счёт которых фонды перечисляют денежные средства страховщикам, **являются целевыми налогами**.

На тех же смешанных уравнительно-страховых началах, как медицинское страхование, может быть организовано страхование на случай смерти для целей выплаты пособия на погребение. Вместе с тем, в существующей системе пособия выплачиваются за счёт взносов текущего года, а значит, нет связи взносов и обеспечения, получаемого за конкретное лицо. В связи с этим и при смешанной уравнительно-страховой системе, и при существующей системе взносы, которые приходятся на выплату таких пособий, являются целевыми налогами.

Страховые начала в большей степени проявляются в рамках взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Такими взносами обеспечивается оплата медицинских расходов и выплата пособий по временной нетрудоспособности, вызванных указанными страховыми рисками.

Особенности данного вида социального страхования – зависимость взносов от отраслевых классов риска, а также возможность установления скидок и надбавок к страховым тарифам в зависимости от состояния охраны труда у конкретного работодателя.

Вместе с тем, существующая система данных взносов всё равно основана на распределении взносов текущего года, внесённых с заработка одних работников, между лицами, у которых право на получение пособий возникло в том же году.

При этом, в отличие от иных видов обязательного социального страхования, бюджет обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний является профицитным.

При профицитности данной части системы социального страхования **средства профицита должны быть инвестированы в экономику:**

либо через перевод данной части системы социальных взносов на истинные страховые начала, включая персонифицированный учёт застрахованных лиц, сохранение внесённых с их заработка взносов в целях их инвестирования в иные помимо государственных ценных бумаг и банковских вкладов активы, возможность негосударственного страхования и (или) вычет добровольных взносов из обязательных платежей;

либо через сохранение действующей системы и снижение ставок взносов.

Инвестирование средств накопительного и страхового элементов системы социальных платежей, а также выплаты за счёт соответствующих средств, являются принципиально иными задачами, чем взимание платежей. Это задача **инвестиционного института**. Взносы на накопительные пенсии инвестируют Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности» (ГК ВЭБ), а также негосударственные пенсионные фонды и управляющие компании. Именно им рационально также поручить осуществление выплат. Так же можно организовать обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний при его переводе на подлинно страховую модель.

Для **солидарных (распределительных) элементов** системы социальных взносов (т.е. в части взносов на «страховые пенсии», на пособия по временной нетрудоспособности в связи с общим заболеванием, на пособия в связи с материнством и т.п.) **сохранение обособленных централизованных публичных фондов – государственных внебюджетных фондов – как параллельных бюджетов не имеет экономических или организационных оснований**. Достаточно учредить соответствующий целевой бюджетный фонд или несколько фондов.¹

В связи с этим социальные взносы должны разделяться администратором:

- на часть, перечисляемую через казначейские счета **инвестиционным институтам и страховщикам** для имущественного обеспечения конкретных граждан-выгодоприобретателей;

- и на часть, перечисляемую **в доход федерального бюджета**; далее зачисленные средства могут перечисляться в целевой бюджетный фонд (фонды).

Администрирование солидарного элемента системы социальных платежей по расходам, т.е. выплата пособий, когда они не выплачиваются работодателем, а также выплата социальных и солидарных (распределительных, «страховых») пенсий, принципиально отличаются от взимания платежей и могут быть вверены **специализированному федеральному ведомству**, финансируемому из целевого бюджетного социального фонда (фондов) и из самого федерального бюджета. Подобное администрирование расходов может существенно сократить издержки на существующее сейчас параллельное бюджетирование социальных фондов. Такие задачи могут быть вверены как вновь создаваемому федеральному ведомству, так и Федеральной службе по труду и занятости (Роструду).

¹ См. тж.: Улюкаев А.В. Реформа пенсионной системы: Песня пенсий // Ведомости, № 3056, 11.03.2012. http://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2012/03/11/pesnya_pensij

В целях планирования расходов на социальные нужды следует применять актуарную оценку рисков общих и профессиональных заболеваний, несчастных случаев на производстве, инвалидности и смертности. Такая оценка может осуществляться на основе данных организаций здравоохранения в рамках государственного управления здравоохранением (т.е. Минздравом России).

5.1.4. В целях обеспечения социальной справедливости необходимо учитывать все источники заработка гражданина для целей применения регрессивной шкалы взносов и выплаты пособий.

В правоприменительной практике выявлена проблема, когда гражданин получает заработок из нескольких источников, но пособия этому гражданину рассчитываются только исходя из заработка по основному месту работы.

Конституционный Суд РФ в Определении от 13 мая 2014 г. № 983-О указал, что такая ситуация не противоречит конституционным требованиям, так как взносы обезличиваются и не должны обеспечивать выплаты гражданину, с чьего заработка взносы были уплачены. Однако это не препятствует законодателю по мере создания необходимых условий учесть заработок из разных источников при закреплении порядка расчёта пособий, обеспечив большую степень соразмерности взносов и пособий.

Соразмерность между взносами и пособиями как проявление социальной справедливости упоминается Конституционным Судом РФ в Постановлении от 22 марта 2007 г. № 4-П.

Требование соразмерности между взносами и пособиями также означает необходимость учитывать все источники заработка гражданина при применении регрессивной шкалы взносов.

Установление регрессивной шкалы взносов объясняется отсутствием у гражданина, с чьего заработка уплачиваются взносы, объективной потребности в формируемом взносами обеспечении, пропорциональном заработку, после достижения определённого размера совокупного заработка. Например, при заработке 480 тыс. руб. в год потребность в обеспечении на часть этой суммы может быть рациональной. При заработке 480 млн. руб. в год потребность в социальном обеспечении, размер которого составит десятки миллионов рублей, как правило, нерациональна и, кроме того, трудноосуществима.

Требование учёта заработка из разных источников как при применении регрессивной шкалы, так и при выплате пособий следует из природы социальных взносов, исходя из которой взносы могут обременять как работодателя, так и самого работника. При гипотетическом отсутствии обязанности платить социальные взносы работодатель в зависимости от ситуации мог бы как оставить данные средства себе, увеличив свою прибыль, так и уплатить их работнику, увеличив его доход. Работодатель с экономической точки зрения имеет определённый предел приемлемости расходов, связанных с оплатой труда, обусловленный рыночными возможностями получения валового дохода и ожиданиями работодателя в отношении прибыли. Если при установлении или повышении социальных взносов указанные расходы работодателя, исчисленные из прежней оплаты труда, выше предела приемлемости для работодателя, то работодатель сократит плату за труд или расстанется с частью работников.

Поэтому социальные взносы экономически могут уплачиваться как за счёт работодателя, так и за счёт работника, на которого работодатель их перелагает.

В этом отношении по своей экономической сути социальные взносы могут перелagаться на работника, подобно косвенным налогам, которые перелagаются продавцом на покупателя.

Работник может становиться экономическим носителем взносов в отраслях, где высока доля указанных расходов в себестоимости для работодателя.

Следовательно, направления расходования взносов не могут быть чрезмерно оторваны от выгод работника, с заработка которого взносы были уплачены.

По тем же основаниям нельзя признать правильной правоприменительную практику фондов, в рамках которой они отказывают в применении регрессивной шкалы при реорганизации организации-работодателя в календарном году. Позиция фондов противоречит подлинному смыслу реорганизации как для работодателя, для которого возникает правопреемство, так и для работника, годовой доход которого не зависит от реорганизации работодателя.

5.2. Природопользовательские отчисления

Ряд природных ресурсов – воды, охотничьи ресурсы и ресурсы рыболовства (водные биологические ресурсы), а также недра – находятся в исключительной государственной собственности.

Соответственно, платежи за пользование такими ресурсами (за их изъятие из природной среды и введение в гражданский оборот) нельзя признать гражданско-правовыми, они являются публичными.

Действующее законодательство предусматривает весьма разнообразные платежи за пользование такими ресурсами, среди которых:

плата за пользование водными объектами;¹

водный налог.²

плата за заключение охотхозяйственного соглашения,³ за закрепление долей квот вылова водных биологических ресурсов, за заключение договора о предоставлении рыбопромыслового участка, договора пользования водными биологическими ресурсами;⁴

сбор за пользование объектами животного мира и объектами водных биологических ресурсов;⁵

разовые⁶ и регулярные⁷ платежи за пользование недрами;

налог на добычу полезных ископаемых.⁸

Тождественны по своей правовой природе **плата за водопользование по договорам и водный налог**. Плата за водопользование устанавливается в силу договора, условия которого предписаны законом. Водный налог устанавливается за водопользование на основании лицензии. Законная форма водного налога, однако, предпочтительнее, чем установление платы в подзаконном порядке.

Облагаемые виды водопользования как для платы за водопользование, так и для водного налога в значительной мере совпадают, ими являются:

1) забор воды из водных объектов (за объём водозабора);

¹ статья 20 Водного кодекса РФ, Постановления Правительства РФ от 14 декабря 2006 г. № 764, от 30 декабря 2006 г. № 876

² глава 25² Налогового кодекса РФ

³ п. 5 ч. 7 ст. 28 Федерального закона 24 июля 2009 года № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов...»

⁴ п. 9 ч. 1 ст. 2, статьи 33¹, 33³, 33⁴ Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов». На уровне федерального закона такая плата прямо упомянута только в Бюджетном кодексе РФ.

⁵ глава 25¹ Налогового кодекса РФ

⁶ ст. 40 Закона РФ «О недрах», Постановления Правительства РФ от 4 февраля 2009 г. № 94 и от 6 августа 2015 г. № 802

⁷ ст. 43 Закона РФ «О недрах», Приказ Минприроды России от 7 марта 2014 г. № 134

⁸ глава 26 Налогового кодекса РФ

2) использование акватории (за площадь водного пространства);

3) использование водных объектов без забора воды для производства электрической энергии (за количество электроэнергии).

По сути плата за водопользование – это такое же природопользовательское отчисление налоговой природы, как и водный налог.

Плата за заключение договоров в сфере охоты и рыболовства (включая охотхозяйственные соглашения, закрепление долей квот вылова водных биологических ресурсов, договор о предоставлении рыбопромыслового участка или о пользовании водными биологическими ресурсами) по своей природе схожа с разовым платежом при предоставлении лицензии на недропользование.

Такую же природу имеет и сбор за пользование объектами животного мира и объектами водных биологических ресурсов, уплачиваемый при получении разрешения на добычу (вылов) объектов животного мира и водных биологических ресурсов.

Сбор за вылов водных биологических ресурсов в части 90 % суммы сбора, уплачиваемой в виде регулярных взносов в течение всего срока действия разрешения на вылов водных биологических ресурсов, по своей природе тождественен регулярным платежам за пользование недрами, хотя исчисляется исходя из иного масштаба (масса разрешённого вылова) и может быть возвращён, если полученное разрешение не было осуществлено.

Разовые платежи за пользование недрами уплачиваются по основаниям и в размерах, которые определяются по итогам конкурса (аукциона), но не ниже наименьших размеров, установленных законом. На практике основаниями внесения разовых платежей могут быть предоставление лицензии, открытие месторождения, расширение участка недр, достижение уровней добычи и т.п.

Если конкурс (аукцион) не проводится, то основаниями внесения разовых платежей (к которым применяется минимальный размер) являются:

открытие месторождения полезных ископаемых пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению участка недр, за исключением проведения таких работ в соответствии с государственным контрактом;

изменение границ участка недр, если полезные ископаемые за пределами участка недр являются частью месторождения этого полезного ископаемого и были поставлены на государственный баланс по итогам геологоразведочных работ, проводимых за счёт собственных средств пользователя недр.

Также разовый платёж должен быть уплачен при предоставлении участка недр федерального значения, который расположен на континентальном шельфе, простирается на континентальный шельф или содержит газ, из утверждаемого Правительством РФ перечня участков недр в целях геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых по совмещённой лицензии без проведения аукционов (кроме участков, на которых открыто месторождение).

Минприроды России разработало законопроект, согласно которому закрепляются два основания уплаты разового платежа: предоставление участка недр в пользование и изменение границ участка недр.¹

Наименьшие размеры платежей устанавливаются в процентах к величине налога на добычу полезных ископаемых в расчёте на среднегодовую мощность добывающей организации (для нефти и газового конденсата – 5 %, для остальных полезных ископаемых – 10 %).

В рамках аукциона в отношении участка недр федерального значения, содержащего месторождение полезных ископаемых, открытое организацией с иностранным участием или иностранным инвестором, которому отказано в предоставлении права пользования данным участком недр для разведки и добычи полезных ископаемых, минимальный размер разового платежа равен подлежащим возмещению расходам организации или иностранного инвестора, которым было отказано.

Допускается рассрочка разового платежа:

при открытии месторождения полезных ископаемых на участке недр пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению недр;

лицензия на пользование участком недр обязывает недропользователя ликвидировать горные выработки и иные сооружения, связанные с использованием недрами, на другом участке недр.

При такой рассрочке 20 % разового платежа уплачивается в течение 30 календарных дней со дня государственной регистрации лицензии, 80 % – не позднее истечения 5 лет со дня государственной регистрации лицензии. Если право пользования недрами прекращено досрочно, разовый платеж полностью уплачивается в течение 10 дней после принятия соответствующего решения.

Регулярный платеж за пользование недрами взимается в рублях за квадратный километр площади предоставленного участка недр.

Размеры ставок регулярных платежей за пользование недрами определяются в пределах, установленных законом, в зависимости от:

экономико-географических условий;

размера участка недр;

вида полезного ископаемого;

продолжительности работ;

степени геологической изученности территории;

степени риска.

Сумма регулярных платежей определяется за год. Платежи вносятся пользователями недр ежеквартально не позднее последнего числа месяца, следующего за истекшим кварталом, равными долями в размере одной четвёртой от суммы платежа, рассчитанного за год.

¹ <http://regulation.gov.ru/projects#npa=6789>

Исчисление платежей производится согласно расчёту установленной формы.

Разовый и регулярный платеж за пользование недрами по своему смыслу являются публично-правовыми отчислениями, такими же, как налог на добычу полезных ископаемых. Регулярный платёж уплачивается в том же порядке, что и налоги. Разовый платёж является обуславливающим платежом. Однако оба платежа имеют своей целью изъятие части дохода от недропользования и этим отличаются от уплачиваемых в сфере недропользования возмещений (платы за экспертизу и за участие в конкурсе или аукционе).

По своему **содержанию** порядок взимания природопользовательских отчислений не вызывает существенных возражений у участников опроса.

Один участник опроса отмечает риск двойного обложения регулярными платежами, взимаемыми до сдачи в промышленную эксплуатацию участка недр, и налогом на добычу полезных ископаемых при начале попутной добычи. Эта проблема может быть решена соответствующим уточнением законодательства.

Участники опроса – недропользователи отмечают двойное обложение платой за размещение отходов и природопользовательскими платежами:

в отношении вскрышных (вмещающих) пород – двойное обложение платой за разработку месторождения и платой за размещение отходов;

в отношении отходов с содержанием полезного ископаемого возможно двойное обложение платой за размещение отходов и налогом на добычу полезных ископаемых, если в связи с совершенствованием технологии будут добываться полезные ископаемые из отходов.

Представляется необходимым сохранить в этих ситуациях один платёж. Если сохранить плату за размещение отходов, то необходимо отменить в таких ситуациях соответствующее природопользовательское отчисление.

Однако **форма** закрепления платежей представляется неопределённой и запутанной: одинаковые по своей природе платежи имеют различную правовую форму, отсутствуют общие принципы их взимания.

В частности, совпадают по правовой природе:

различные разовые платы за предоставление прав природопользования (охоты, рыболовства, недропользования);

водный налог, плата за пользование водными объектами, налог на добычу полезных ископаемых и регулярная часть рыболовного сбора (сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов).

Поэтому необходимо разработать и закрепить законодательно общие принципы и правила взимания природопользовательских отчислений, закрепив разграничение полномочий между налоговыми органами и органами, осуществляющие государственное управление природопользованием.

При этом могут быть сохранены доказавшие практическую эффективность платежи, как разовые, так и периодические. Вместе с тем, порядок внесения платежей должен устанавливаться на основе нормативно-правовых предписаний, а не свободным волеизъявлением природопользователя и ведомства.

5.3. Отчисления за ресурсы электросвязи

В сфере электросвязи частотный ресурс и ресурс телефонной нумерации распределяются государством за плату. Эта плата является публичным платежом, поскольку ресурс распределяется в рамках исключительных полномочий публичной власти.

За пользование радиочастотным спектром взимается разовая плата и ежегодная плата.¹

Как указывает закон, плата взимается «в целях обеспечения системы контроля радиочастот, конверсии радиочастотного спектра и финансирования мероприятий по переводу действующих радиоэлектронных средств в другие полосы радиочастот». Однако учитывая, что в действующем законодательстве нет требований, обеспечивающих расходование собранной платы именно на эти цели, подобное указание декларативно.

Ставки платы определяются в зависимости от используемых диапазонов радиочастот, количества используемых радиочастот (радиочастотных каналов) и технологий, применяемых при использовании радиочастотного спектра.

Разовая плата взимается однократно за предоставление права использовать радиочастотный спектр и подлежит перечислению в федеральный бюджет в срок 30 дней со дня принятия решения о присвоении радиочастоты. Особенность этой платы – возможность внести её после получения соответствующего разрешения.

Также разовая плата взимается при изменении по заявлению пользователя условий использования радиочастот или радиочастотных каналов.

Ежегодная плата вносится в доход федерального бюджета ежеквартально равными долями не позднее 5-го числа 2-го месяца оплачиваемого квартала.

Кроме того, при продаже на торгах права на получение лицензии на оказание услуг связи оплата права² также является публичным платежом.

Размеры разовой платы и ежегодной платы для пользователей, которым разрешено использовать радиочастотный спектр посредством радиоэлектронных средств гражданского назначения, исчисляются радиочастотной службой, которая направляет уведомление о необходимости внесения ежегодной платы и её размере пользователям.

При прекращении или приостановлении действия разрешения внесённая пользователем разовая плата или (и) ежегодная плата не возвращается и не учитывается при внесении платы за следующие периоды при возобновлении действия разрешения.

¹ п. 4 ст. 23 Федерального закона от 7 июля 2003 года № 126-ФЗ «О связи», Постановление Правительства РФ от 16 марта 2011 г. № 171, Приказ Минкомсвязи России от 30 июня 2011 г. № 164

² ст. 31 Федерального закона «О связи», п. 65 Правил проведения торгов (аукциона, конкурса) на получение лицензии на оказание услуг связи, утверждённых Постановлением Правительства РФ от 24 мая 2014 г. № 480

За предоставление ресурса нумерации взимается государственная пошлина за каждый номер, код идентификации или магистральный маршрутный индекс узлов телеграфных сетей.¹

Все рассматриваемые платежи за ресурсы электросвязи – разовая и регулярная плата, оплата права на торгах и государственная пошлина за номера и коды – имеют схожую природу, они направлены на изъятие части дохода плательщиков от деятельности в сфере электросвязи. Оплата права на торгах и государственная пошлина за номера и коды являются обуславливающими отчислениями, разовые и регулярные платежи – повременные отчисления.

Поэтому предлагается закрепить законодательно правовые режимы платежей за ресурсы электросвязи, вносимых как по итогам торгов, так и вне торгов до предоставления необходимых разрешений и после их предоставления. Необходимо закрепить законом основные элементы данных платежей и порядок расчёта их ставок.

¹ подп. 106 п. 1 ст. 333³³, п. 6 ст. 333³⁴ Налогового кодекса РФ

5.4. Отчисления на универсальные услуги связи

Отчисления операторов связи общего пользования в резерв универсального обслуживания взимаются с выручки от оказания услуг связи по ставке 1,2 %.¹ Срок их уплаты – 30 дней после окончания отчётного квартала. Такой порядок исчисления и уплаты отчислений означает, что по своей природе они являются акцизом на услуги связи.

В настоящее время необходимые условия для оказания универсальных услуг связи созданы, потребность в формировании отдельного фонда для этой цели если и не отпала, то существенно уменьшилась. Поэтому предлагается обсудить целесообразность сохранения данных отчислений, а при их сохранении закрепить их в качестве акциза, их взимание поручить налоговым органам.

¹ статья 60 Федерального закона от 7 июля 2003 года № 126-ФЗ «О связи»

5.5. Градостроительные отчисления и взносы

В сфере градостроительства взимаются:

плата за право на заключение договора о развитии застроенной территории или договора освоения территории по итогам аукциона;¹

взносы в денежной и натуральной форме на развитие социально-экономической инфраструктуры в пользу органов местного самоуправления и органов власти городов федерального значения.

Градостроительный кодекс РФ предусматривает возможность таких взносов лишь по договору о развитии застроенной территории и договорам об освоении территории.² Однако на практике такие взносы распространены шире.

Органы публичной власти заключают с застройщиками договоры, в которых содержатся общие указания на содействие органов публичной власти в выдаче необходимых разрешений, а застройщики принимают обязательства производить рассматриваемые взносы.

Суды признают, что обязанности публичной стороны таких договоров являются публично-правовыми, они обусловлены выполнением публичных полномочий и отражают готовность исполнять таковые. Принятые на себя частной стороной обязательства суды считают подлежащими исполнению, а условия договора, их устанавливающие, – действительными.

Принятие обязанности взносов не считается пожертвованием в пользу публично-правового образования, поскольку взнос застройщика обусловлен не стремлением одарить публично-правовое образование в общепользовных целях, а строительством, следствием которого является возможность получения застройщиком выгоды, увеличение нагрузки на инфраструктуру и необходимость развития инфраструктуры.³

Поэтому взносы по своей природе являются возмещениями.

Плата за право на заключение договора о развитии застроенной территории или договора освоения территории частично также имеет целью возместить затраты публично-правового образования, а частично формирует чистый доход публично-правового образования и в этой части является отчислением.

Обязанность уплатить взнос может возникать в силу договора до или после введения в эксплуатацию постройки. То есть взносы могут быть как обуславливающими, так и повременными.

Если строительство не может быть завершено вследствие решений, действий или бездействия органа публичной власти, взнос не может быть взыскан, а уплаченный взнос подлежит возврату.

¹ п. 2 ч. 3, п.п. 1-2 ч. 4 ст. 46², п. 2 ч. 6 ст. 46³ Градостроительного кодекса РФ

² ст. 46² Градостроительного кодекса РФ

³ Постановления Президиума ВАС РФ от 15.02.2011 № 9887/10, от 11.10.2011 № 5495/11, от 03.04.2012 № 17043/11, от 05.02.2013 № 12444/12, от 24.09.2013 № 4606/13

В судебной практике Германии также была признана действительность договора, в соответствии с которым застройщик обязывался перед местной общиной возместить все затраты, которые община уже понесла или понесет при застройке (Folgekostenvertrag). К таким расходам относятся затраты бюджета на создание публичной инфраструктуры, позволяющей застройщику нормально эксплуатировать постройку, поскольку градостроительное развитие территории города является обязанностью именно местных властей. Также признаются действительными договоры о смягчении градостроительных ограничений (например, норматив создания парковочных мест) за плату, направляемую на нивелирование последствий такого смягчения (например, создание парковочного пространства в другом месте, но той же местности). При выкупе части земельного участка для публичных нужд публично-правовое образование может смягчить градостроительные ограничения в отношении остальной части участка.¹

Такие договоры признаются публично-правовыми, их условия должны соответствовать нормам права, по существу такие договоры заменяют издание распорядительных решений по заявлениям частных лиц. Условия этих договоров не могут определяться по свободному усмотрению публичной стороны, иначе возникает риск произвольных обременений застройщиков, которые могут быть как завышены, так и занижены.

Само по себе заключение договоров о градостроительных отчислениях можно признать допустимым. Однако необходимо установить общие принципы законодательного регулирования подобных отчислений, включая основания и порядок их взимания.

В сфере градостроительства взимаются иные публичные платежи:

плата за снятие запрета на строительство и реконструкцию на земельном участке в городах с населением более 3 млн. чел.;²

плата за изменение вида разрешённого использования земельного участка на вид, предусматривающий строительство или реконструкцию, в Москве и Московской области.³

По своей правовой природе эти разовые платежи схожи с платой за права по договорам о развитии застроенной территории и об освоении территории.

Они частично возмещают расходы на создание инфраструктуры в связи с новой застройкой, частично образуют чистый доход публично-правового образования (т.е. являются в этой части отчислениями).

¹ См.: *Кучин С.А.* Конструкция градостроительного договора. История развития немецкого строительного права. // «Арбитражная практика», № 9, сентябрь 2014

² ст. 2 Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»

³ п. 2 ст. 22 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 43-ФЗ «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту российской федерации - городу федерального значения Москве территорий...»

Из-за их ограниченного территориального распространения этих двух видов платежей в рамках данного исследования не были получены или выработаны какие-либо предложения о совершенствовании порядка их взимания.

5.6. Автодорожные взносы

В целях финансирования эксплуатации и ремонта автомобильных дорог взимается несколько разновидностей публичных платежей:

- плата в счёт возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам тяжеловесными транспортными средствами;¹
- подлежащая взиманию с 15 ноября 2015 г. плата в счёт возмещения вреда, причиняемого автодорогам транспортными средствами массой свыше 12 тонн;²
- плата за парковку на автомобильных дорогах общего пользования.³

Плата в счёт возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам тяжеловесными транспортными средствами, определяется, как правило, в рублях на 100 километров пути, с поправочными коэффициентами, учитывающими осевую нагрузку, массу транспортного средства, тип дорожной одежды, условия окружающей среды и стоимость содержания дороги.

Плата в счёт возмещения вреда, причиняемого автодорогам транспортными средствами массой свыше 12 тонн, взимается в рублях за километр пути.

В отношении платы в счёт возмещения вреда, причиняемого автодорогам определёнными разновидностями транспортных средств, порядок определения размера такого вреда устанавливается Правительством РФ, причём в законе не указаны принципы определения такого порядка. Представляется важным закрепить такие принципы законодательно, причём для обоих указанных выше видов платы в счёт возмещения вреда.

В рамках подобного законодательного закрепления необходимо уточнить название платежа, учитывая, что возмещение вреда в гражданском праве общепринято понимать как меру ответственности за правонарушение, а данный платёж взимается за правомерное воздействие на автомобильные дороги. Этот платёж может быть назван автодорожным взносом.

Установление порядка взимания платы за парковку на автомобильных дорогах передано на уровень субъектов РФ и муниципальных образований также без определения принципов взимания такой платы. Учитывая, что ряд автомобильных дорог являются исключительной собственностью субъектов РФ и муниципальных образований, по сути речь идёт об установлении публичных платежей, принципы взимания которых не определены федеральным законом. Соответственно, необходимо законодательное закрепление этих принципов.

¹ п. 1 ч. 13 ст. 31 Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности...», Постановление Правительства РФ от 16 ноября 2009 г. № 934

² ч. 8 ст. 31¹ Федерального закона «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности...», Постановление Правительства РФ

³ п.п. 3¹ – 3³ ст. 12, п.п. п.п. 3¹ – 3³ ст. 13 Федерального закона «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности...»

5.7. Природоохранные взносы

Действующее законодательство устанавливает несколько разновидностей взносов, уплачиваемых в природоохранных целях:

- плата за негативное воздействие на окружающую среду;¹
- утилизационный сбор;²
- экологический сбор;³
- экологические сборы в морских портах.⁴

Закон отсылает к подзаконным правилам взимания природоохранных взносов. Такой подход вряд ли может быть поддержан, на подзаконный уровень может быть передано лишь установление ставок в пределах, установленных согласно законодательным требованиям прямого действия. Поэтому необходимо законодательно закрепить порядок взимания данных платежей.

Плата за негативное воздействие на окружающую среду взимается:

за выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными источниками и сбросы загрязняющих веществ в составе сточных вод;

за размещение отходов производства и потребления.

Плату вносят юридические лица и индивидуальные предприниматели, чья деятельность оказывает негативное воздействие на окружающую среду.

При размещении твёрдых коммунальных отходов плату вносят операторы обращения с такими отходами (с 2016 года).

При учёте объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, ведётся учёт лиц, обязанных вносить плату.

Плата исчисляется за объём или массу загрязняющих веществ, отходов.

Ставки платы устанавливаются Правительством РФ, закон устанавливает ряд понижающих и повышающих коэффициентов.

Понижающие коэффициенты установлены при осуществлении ряда мер, уменьшающих отрицательное воздействия на окружающую среду.

Повышающие коэффициенты установлены за превышение установленных пределов отрицательного воздействия на окружающую среду.

¹ статьи 16 – 16.5 Федерального закона от 10 января 2002 года № 6-ФЗ «Об охране окружающей среды»; описывается порядок, действующий с начала 2016 г.

² статья 24.1 Федерального закона от 24 июня 1998 г. «Об отходах производства и потребления», Постановления Правительства РФ от 26 декабря 2013 г. N 1291.

³ статья 24.5 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», Постановление Правительства РФ от 8 октября 2015 г. № 1073

⁴ п. 8 ч. 3 ст. 19 Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации...», раздел VIII Правил применения портовых сборов в морских портах РФ, утв. Приказом ФСТ России от 20 декабря 2007 г. № 522-т/1.

Из платы вычитаются затраты на снижение отрицательного воздействия на окружающую среду, в пределах исчисленной платы, при условии, что эти затраты оплачены и подтверждены, а мероприятия соответствуют направлениям, указанным в законе, и согласованы с уполномоченным ведомством (или с межведомственной комиссией). Затраты сверх исчисленной платы могут быть учтены в последующие отчётные периоды.

Часть плата зачисляется в федеральный бюджет (5 %), остальная часть распределяется между региональным бюджетом (45 %) и бюджетом района либо городского округа (55 %) по месту нахождения источника загрязнения или объекта размещения отходов.

Срок внесения платы – до 1-го марта года, следующего за отчётным, плата исчисляется по декларации.

В рамках совершенствования порядка взимания платы за отрицательное воздействие на окружающую среду необходимо установить:

- чёткий порядок зачёта собственных затрат плательщиков на цели охраны и улучшения качества окружающей среды, поощряющий самостоятельное осуществление плательщиками природоохранных мероприятий; эта возможность предусмотрена действующим законодательством, но порядок её осуществления оценивается опрошенными плательщиками как неопределённый;

- разграничение правового режима платежей, взимаемых за допустимое воздействие на окружающую среду, от платежей, взимаемых при нарушении предельно допустимых показателей такого воздействия; платежи, взимаемые при неправомерном воздействии на окружающую среду, являются по сути мерами публично-правовой ответственности, которые должны быть закреплены в Кодексе РФ об административных правонарушениях с учётом общих принципов ответственности (включая оценку характера и последствий конкретного нарушения, формы и степени вины, последующего поведения нарушителя – устранение последствий нарушения, предупреждения будущих нарушений);

- недопустимость оценки эффективности деятельности администратора природоохранных взносов по объёмам собранных взносов и санкций; большие объёмы поступающих взносов и санкций означают существенное ухудшение качества окружающей среды, в то время как основной целью природоохранных мер должно быть снижение отрицательного воздействия на окружающую среду;

- обеспечение использования сумм, соответствующих собранным средствам платы за негативное воздействие на окружающую среду, в качестве бюджетных ассигнований на природоохранные нужды; нынешний порядок использования таких средств позволяет использовать их на любые нужды, не связанные с охраной окружающей среды, что подрывает основания взимания таких платежей.

Элементы платежа должны быть установлены федеральным законом, а не правительственным постановлением.

Утилизационным сбором был назван платёж для целей утилизации лишь отдельных категорий товаров – колёсных транспортных средств (шасси).

Экологический сбор по целям взимания также связан с утилизацией отходов, от утилизационного он отличается по существу только категориями товаров, изготовление и ввоз которых облагается, и порядком расходования средств.

Утилизационный и экологический сборы по существу представляют собой альтернативный порядок внесения платы за размещение отходов в виде товаров, утративших потребительские свойства.

При установлении размера утилизационного сбора учитываются год выпуска транспортного средства (шасси), его масса и другие физические характеристики, оказывающие влияние на затраты в связи с осуществлением деятельности по обращению с отходами, образовавшимися в результате утраты таким транспортным средством (шасси) своих потребительских свойств.

Категории облагаемых колёсных транспортных средств (шасси) и размеры утилизационного сбора устанавливаются Правительством РФ.

Утилизационный сбор уплачивается при ввозе или изготовлении в России колёсных транспортных средств (шасси).

Также утилизационный сбор нужно уплатить при приобретении транспортного средства (шасси) в России у лиц, которые были освобождены от него в связи с особо значимыми целями ввоза транспортных средств (шасси), указанными в законе.

Представляется крайне спорным законодательное закрепление обязанности уплачивать утилизационный сбор за лицом, приобретшим транспортное средство (шасси) у лица, нарушившего обязанность уплаты утилизационного сбора.

Неисполненная налоговая обязанность может быть переложена на другое лицо лишь при условии, что доказана неосмотрительность такого лица в отношении нарушений, допущенных контрагентом.¹ Такой же подход следует закрепить и для утилизационного сбора.

Существующий подход поощряет упущения проверяющего ведомства при проверке полноты уплаты сбора.

Во избежание двойного обложения при размещении отходов вследствие утраты транспортными средствами (шасси), за которые уплачен утилизационный сбор, их потребительских свойств, плата за размещение отходов не взимается.

Экологический сбор уплачивают производители и импортёры товаров, которые не обеспечивают самостоятельную утилизацию отходов от использования товаров в соответствии с установленными нормативами. Сбор для товаров в упаковке, не являющихся готовыми к употреблению изделиями, уплачивается только в отношении самой упаковки.

Категории товаров, в отношении которых уплачивается экологический сбор, и ставки сбора устанавливаются Правительством РФ.

Ставка экологического сбора формируется на основе средних затрат на сбор, транспортирование, обработку и утилизацию единичного изделия или единицы массы изделия, утратившего свои потребительские свойства, с учётом затрат на создание инфраструктуры утилизации.

¹ п. 10 Постановления Пленума ВАС РФ от 12 октября 2006 г. № 53

Утилизационный сбор поступает в федеральный бюджет, за счёт которого в размерах и в порядке, установленных Правительством РФ, возмещаются затраты на утилизацию транспортных средств (шасси), в отношении которых уплачен утилизационный сбор, после утраты их потребительских свойств, включая затраты на создание утилизационной инфраструктуры.

В отношении утилизационного сбора участники опроса отмечают, что порядок расходования средств не обеспечивает соразмерность между взносами и расходами. Субсидия на утилизацию транспортного средства предоставляется в размере понесённых затрат, но не более размера сборов, поступивших на день обращения за субсидией в течение бюджетного года.¹ Если в конкретном году закупается крупнотоннажная техника, за которую уплачивается значительный сбор, а в году её списания закупается техника меньшего тоннажа, за которую уплачивается меньший сбор, то в году закупки крупнотоннажной техники сборы будут избыточными, а в году её списания – недостаточными. Таким же образом, если в текущем году закупается больше техники, чем в будущие годы, сборы текущего года окажутся избыточными, будущие сборы – недостаточными.

Поэтому необходимо обеспечить резервирование утилизационных взносов под утилизацию конкретной техники с учётом долгосрочных параметров (подобно, например, накопительным пенсиям).

Экологический сбор поступает в федеральный бюджет, откуда выделяются ассигнования в региональные бюджеты на цели утилизации пропорционально численности населения.

Утилизационный и экологический сборы могут быть обуславливающими при их уплате импортёрами и отчётными (результатирующими, повременными), когда они взимаются с изготовителей.

Основные элементы утилизационного и экологического сборов должны быть установлены федеральным законом, а не подзаконным актом.

Экологический сбор в морских портах на уровне федерального закона лишь упомянут, правила его взимания установлены лишь на уровне ФСТ России, он взимается за тонну валовой вместимости морского судна. Данный показатель не отражает экологические характеристики судна. Более того, судно, которое не сдало судовые отходы, от экологического сбора не освобождается. Наличие природоохранного оборудования, используемого для утилизации всех видов отходов и загрязнений, позволяет снизить сбор лишь наполовину. Этот порядок вряд ли можно признать достаточным стимулом охраны морской среды.

В отношении экологических сборов в морских портах порядок их уплаты следует перенести в законодательство об отходах производства и потребления, увязав размер сбора с фактическими показателями размещения отходов.

Экологические сборы в морских портах могут взиматься как в авансовом (обуславливающем), так и в отчётном (по сроку) порядке. В данный вопрос предпочтительно внести определённую ясность на законодательном уровне.

¹ п. 11 Правил, утв. Постановлением Правительства РФ от 20 июня 2013 г. № 520

5.8. Диспетчерские взносы

Как указано выше, исключительные полномочия взимания платежа в целях данного исследования понимаются в том числе через организационно-правовой статус получателя платежа («организационная монополия»). В рамках некоторых видов деятельности наделение одной организации исключительными полномочиями на их ведение объясняется организационными соображениями, а не финансовой эффективностью и возможностями удовлетворения спроса, как с «экономическими монополиями», включая естественные монополии.

Законодательно естественная монополия определена как состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса на этом рынке эффективнее в отсутствие конкуренции из-за технологических особенностей производства (в связи с существенным понижением издержек производства на единицу товара по мере увеличения объема производства), а товары не могут быть заменены другими товарами.¹

Большинство видов деятельности, признанных законом естественно монопольными,² можно считать таковыми именно по указанным законодателем экономическим причинам. Речь, как правило, идёт об инфраструктурных услугах, оказываемых с использованием технологических сетей или иных комплексов, когда создание других таких комплексов для той же цели не принесёт ничего, кроме дополнительных затрат. Таковы использование инфраструктуры внутренних водных путей, железнодорожных путей общего пользования, передача электрической и тепловой энергии, водоснабжение и водоотведение через централизованные системы коммунальной инфраструктуры, а также транспортировка газа по трубопроводам, равно как нефти и нефтепродуктов – по магистральным трубопроводам.

Большинство услуг в транспортных терминалах, портах и аэропортах³ – обслуживание пассажиров, погрузка, выгрузка, перегрузка, перевалка и хранение грузов, лоцманская, канальная и ледокольная проводка, предоставление пространств для стоянки, топливное обеспечение, буксировка и т.п.⁴ – также монопольны по экономическим причинам. Более того, некоторые из них на практике оказываются в условиях конкуренции, а не монополии.

Некоторые естественно монопольные рынки таковы из-за объективных пределов их развития в сравнении со смежными рынками, отвлекающими прибыль. Так, на рынках подвижной связи и доступа в интернет конкурируют несколько операторов со своими сетями, но общедоступная электросвязь и почтовая связь не обеспечивают достаточной прибыльности. То же верно, например, при сопоставлении услуг такси и общедоступных пассажирских перевозок, хотя последние в законе естественными монополиями не названы.

¹ ст. 3 Федерального закона от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях»

² ст. 4 Федерального закона «О естественных монополиях»

³ перечни услуг указаны в Постановлении Правительства РФ от 23 апреля 2008 г. № 293

⁴ перечни услуг указаны в Постановлении Правительства РФ от 23 апреля 2008 г. № 293

Иной пример экономической концентрации помимо режима естественной монополии – биржа: организованная торговля, как правило, по мере её развития сосредотачивается на одной площадке.

Однако концентрация рынка по экономическим причинам не относится к области публичного права, монопольный рынок по-прежнему подчиняется соотношению спроса и предложения, хотя и с усилением императивности (регулирование доступа к услугам, коммерческих условий договоров и тарифов).

Некоторые виды деятельности, которые отнесены законом к естественно-монопольным рынкам, не просто дешевле при монополии, чем при конкуренции.

Например, для услуг захоронения радиоактивных отходов конкуренция недопустима скорее по соображениям безопасности (рисков причинения вреда от услуги), чем текущей эффективности (дешевизны или прибыльности услуг).

Отдельные естественно-монопольные виды деятельности заключаются не столько в оказании услуг (понимаемом как предоставление заказчику услуги имущественно-ценного блага, которое может быть выделено и определено), сколько в обеспечении безопасного ведения определённой деятельности, связанной с повышенным риском, всем кругом лиц, ведущих эту деятельность, взятым в целом. Для каждого из таких лиц невозможно ясно выделить, что именно получило данное лицо. Можно лишь определить условную долю такого лица в покрытии издержек на обеспечение безопасного ведения дел всем кругом таких лиц.

При этом подобная обеспечивающая деятельность должна вестись на организационно-монопольной основе, независимо от текущей эффективности при конкуренции, иначе становятся существенно выше риски причинения вреда обеспечиваемой деятельностью.

Таковыми свойствами обладают:

- обеспечение безопасного судоходства и навигационного обеспечения в портах и на внутренних водных путях;¹
- аэронавигационное обслуживание;²
- оперативно-диспетчерское управление в электроэнергетике.³

Эти виды деятельности можно объединить под условным общим наименованием диспетчерского сопровождения.

Диспетчерское сопровождение – это организационная, публично-правовая монополия, а её оплата, таким образом, осуществляется за счёт платежей публично-правовой природы.

¹ п. 3 ст. 34 Кодекса внутреннего водного транспорта РФ. В морских портах подобные функции выполняют администрации морских портов (Приказ Минтранса России от 7 июля 2014 г. № 178).

² ст. 69 Воздушного кодекса РФ

³ ст. 16 Федерального закона «Об электроэнергетике»

Обособление таких платежей за бюджетную систему связано с повышенным риском деятельности, безопасность которой обеспечивается диспетчерским сопровождением, вследствие чего нельзя допустить прекращения сопровождения при исчерпании бюджетов.

Как правило, диспетчерским сопровождением занимаются организации с решающим государственным участием. Так, выше упоминалось, что участие государства в системном операторе Единой энергетической системы, осуществляющем оперативно-диспетчерское управление в электроэнергетике, должно быть доведено до 100 %.

За рубежом известна практика поручения подобных задач организациям, действующим на гражданско-правовых началах, с учётом определённых требований (например, по конкурсу). Между тем, диспетчерское сопровождение обычно не вверяется профессиональным объединениям, поскольку на эту деятельность из-за её повышенных рисков необходимо исключить всякое организационное (корпоративное) влияние каких-либо участников рынка.

Ставка платы за диспетчерское сопровождение устанавливается в виде регулируемого тарифа, поскольку такому сопровождению придана правовая форма оказания услуг.

В морских портах действующее законодательство предусматривает оплату услуг различными портовыми сборами.¹ Однако на законодательном уровне невозможно проследить явную связь между видом сбора и деятельностью, оплачиваемой сбором. Нет явной связи и в подзаконных правилах применения портовых сборов.² Сборы взимаются, как правило, при входе в порт и выходе из порта, а также при проходе акватории порта. Базисные ставки сборов установлены в рублях за единицу валовой вместимости судна. Особенности уплаты сборов установлены в зависимости от технических характеристик и цели использования судна, цели появления судна в порту и рейса следования. Попытка определения целей взимания портовых сборов Конституционным Судом РФ³ опиралась скорее на названия сборов, чем на нормативно установленный порядок их взимания и расходования.

Однако связь между видом сбора и деятельностью, оплачиваемой сбором, можно выявить при сопоставлении видов сборов и упомянутых выше перечней услуг, оказываемых в морских портах на условиях естественной монополии.

Исходя из этого сопоставления, публично-правовыми платежами являются:

- корабельный сбор за обеспечение безопасности мореплавания и порядка в порту, зачисляемый государственным бюджетным учреждениям – администрациям портов;

¹ статья 19 Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 261-ФЗ «О морских портах...»

² утв. Приказом ФСТ России от 20 декабря 2007 г. № 522-т/1

³ Определение от 17 января 2013 г. № 37-О

- навигационный сбор в части услуги системы управления движением судов (СУДС) в порту и на подходах к нему, зачисляемый в пользу Федерального государственного унитарного предприятия «Росморпорт» на банковский счёт;

- маячный сбор за предоставление судам маячных сооружений и оборудования, створных знаков, зачисляемый в пользу ФГУП «Росморпорт» на банковский счёт.

Как указано выше, представляется целесообразным ввести единый взнос, подлежащий зачислению в пользу организации, обладающей исключительными полномочиями сопровождения судов в целях безопасного судоходства.

При этом порядок зачисления платежа (на казначейский или банковский счёт) должен обеспечить финансовую устойчивость администратора платежа и исключить риск утраты соответствующих средств. Администратор платежа должен подлежать обязательному аудиту и / или проверкам Счётной палаты РФ.

Как указано выше, экологический сбор в морских портах, взимаемый сейчас независимо от сдачи судовых отходов, необходимо взимать в соответствии с природоохранным законодательством по факту размещения отходов.

Иные портовые сборы – лоцманский (за обеспечение лоцманской проводки судов),¹ навигационный в части предоставления акватории, рейдов, якорных стоянок (в этой части сбор ранее был известен под названием якорного²), причальный (за предоставление причалов), ледакольный (за ледакольное обеспечение круглогодичной навигации), канальный (за обеспечение прохода судов по подходным каналам) – являются по своей природе гражданско-правовой платой за услугу. Сбор транспортной безопасности акватории назван законодателем, но ни в законе, ни на подзаконном уровне правила его взимания пока не установлены, что не позволяет установить его природу.

На внутренних водных путях подзаконные правила взимания сборов³ устанавливают их базисные ставки в рублях за единицу условного объёма судна. Как и для морских портов, особенности уплаты сборов связаны с техническими и экономическими факторами использования судна. Соответствие между сбором и оплачиваемой им деятельностью выявляется из содержания решений ФСТ России об установлении тарифов.

Как и для морских портовых сборов, публичными платежами являются:

- в речных портах – корабельный сбор за обеспечение безопасного судоходства; сбор взимается дважды при входе в порт и выходе из порта;

¹ Лоцманская проводка может осуществляться как ФГУП «Росморпорт», так и негосударственными лоцманскими службами, т.е. услуга оказывается в условиях конкуренции.

² см. напр. ранее применявшиеся Правила применения портовых сборов в морских рыбных портах, утв. Приказом ФСТ России от 23 мая 2006 г. № 106-т/1

³ Правила применения сборов (тарифов) с судов за услуги субъектов естественных монополий в речных портах и по использованию инфраструктуры внутренних водных путей, утв. Приказом ФСТ России от 8 октября 2013 г. № 184-т/5

- на внутренних водных путях – навигационный (за обеспечение безопасного плавания судов по внутренним водным путям) и маячный (за навигационно-гидрографическое обеспечение условий плавания судов по внутренним водным путям) сборы. Навигационный сбор уплачивается за пройденное расстояние, маячный – за весь проход судна.

Иные сборы на внутренних водных путях и в речных портах (лоцманский,¹ якорный и причальный) являются гражданско-правовой платой за услуги.

На внутренних водных путях и в речных портах сборы уплачиваются в пользу государственных бюджетных учреждений – администраций бассейнов водных путей.

Аэронавигационные сборы, исходя из подзаконных правил,² взимаются:

- в отношении маршрутов обслуживания воздушного движения – на 100 километров ортодромии маршрута по классам максимальной взлетной массы воздушного судна;

- в отношении района аэродрома – на тонну максимальной взлётной массы воздушного судна по классам такой массы.

Сборы зачисляются в пользу ФГУП «Государственная корпорация по организации воздушного движения в РФ» (ФГУП «Госкорпорация по ОрВД»).

Получатели всех изложенных выше платежей уполномочены предоставлять скидки с регулируемых тарифов. Для аэронавигационных сборов установлено требование единых условий скидок для всех потребителей. Для речных и морских такого требования нет, но оно следует из смысла этих платежей как обязательных публично-правовых (либо как платежей по публичному договору для оплаты гражданско-правовых услуг). Поэтому тариф за соответствующие действия является их наибольшей, а не единственно применимой ценой.

На железных дорогах к диспетчерскому сопровождению можно отнести управление движением поездов, осуществляемое владельцем инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования.³

Таковыми владельцами являются ОАО «Российские железные дороги», 100 % акций которого находятся в федеральной собственности,¹ и ОАО «Акционерная компания «Железные дороги Якутии».

¹ Как и на море, на внутренних водных путях лоцманская проводка осуществляется в условиях конкуренции (ст. 41 Кодекса внутреннего водного транспорта).

² раздел II Перечня и правил формирования тарифов и сборов за обслуживание воздушных судов в аэропортах и воздушном пространстве Российской Федерации, Правила взимания рассчитанной на основе тарифов и сборов платы за обслуживание воздушных судов в аэропортах и воздушном пространстве Российской Федерации, утв. Приказом Минтранса России от 17 июля 2012 г. № 241.

³ ст. 50 Устава железнодорожного транспорта (Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 18-ФЗ), подп. «в» Правил оказания услуг по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, утв. Постановлением Правительства РФ от 20 ноября 2003 г. № 703.

Плата взимается с перевозчиков и складывается из двух составляющих:

- за услуги по диспетчерскому сопровождению и информационному обеспечению (контроль дислокации) в рублях за единицу подвижного состава;
- за содержание и эксплуатацию объектов инфраструктуры по расстоянию перевозки в километрах.²

Особенности внесения платы установлены в зависимости от технических характеристик подвижного состава и грузов.

Предлагается установить единые принципы определения подобных взносов законом для всех указанных видов транспорта.

Для покрытия затрат на управление движением по автомобильным дорогам какие-либо платежи не взимаются.

Плата за пользование автомобильными дорогами, допустимая при возможности бесплатно проехать в том же направлении,³ покрывает эксплуатационные затраты, а не расходы на управление движением, и является по своей сути гражданско-правовой.

В некоторых странах дорожные сборы, рассчитываемые по расстоянию проезда, взимаются без возможности проехать бесплатно в том же направлении и являются публично-правовыми, – в частности, в Германии (LKW-Maut), где сбор взимает коммерческая организация Toll Collect GmbH,⁴ которая получила это право по конкурсу. Обсуждается введение подобного платежа в некоторых штатах США под названием сбора за мили пробега транспортного средства – vehicle miles traveled (VMT) fee. Вместе с тем, для взимания подобных платежей нужно отслеживать перемещение транспортного средства, что применительно к частным автомобилям вызывает беспокойство у их владельцев. Поэтому такие платежи вводятся, в основном, для коммерческих (обычно большегрузных) автомобилей, использование которых в личных целях не предполагается.

Плата за диспетчерское управление в электроэнергетике устанавливается исходя из необходимой валовой выручки системного оператора единой энергетической системы, которая делится:⁵

¹ п. 1 ст. 6, ст. 7 Федерального закона от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом федерального железнодорожного транспорта»

² См. напр.: Приказ ФСТ России от 23 октября 2007 г. № 263-т/1. Платежи за дополнительные услуги, оказываемые при невозможности самостоятельного выполнения соответствующих действий перевозчиком, не являются публичными.

³ ст. 37 Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности...»

⁴ https://www.toll-collect.de/en/toll_collect/microsites/ru/russkii.html

⁵ раздел IV Методических указаний по расчету цен (тарифов) и предельных (минимальных и (или) максимальных) уровней цен (тарифов) на услуги по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике, утв. Приказом ФСТ России от 23 октября 2009 г. № 267-э/8

- для продавцов энергии – на сумму установленной мощности электростанций, средней мощности поставки для собственных нужд и средней мощности поставки на рынок; ставка определяется в рублях за мегаватт в месяц;

- для покупателей энергии – на объём покупки электроэнергии, увеличенный на объём экспортных поставок энергии, с исчислением ставки в рублях за мегаватт-час в месяц.

Платежи зачисляются на банковский счёт системного оператора. Такой порядок необходимо оценить на предмет устойчивости системного оператора.

Порядок взимания диспетчерских взносов может быть как авансовым (обуславливающим), так и отчётным (по сроку). Представляется желательным внести на законодательном уровне определённость в такой порядок.

5.9. Взносы на обеспечение сохранности накоплений

Исторически за социальными взносами, обеспечивающими возмещение отсутствующего заработка и оплату расходов на лечение, следуют взносы на обязательное страхование банковских вкладов и иных накоплений. Эти взносы защищают уже не текущий доход гражданина, а накопленный капитал.

Банковский вклад с экономической точки зрения – это накопление, предназначенное для будущих затрат, которое временно предоставлено банку на условиях возможности размещения в кредиты. Вводя обязательное страхование вкладов, законодатель не только повышает доверие вкладчиков к банкам и обеспечивает оборот накоплений, но и снижает риск утраты накоплений, который имеется как при их хранении самим владельцем, так и при размещении во вклады без их страхования.

В подавляющем большинстве стран мира страховщик действует на основе организационной монополии и управляется публичной властью (общегосударственной – профильным ведомством или государственным банком – либо местной). В Швейцарии банковские вклады страхуются в рамках обязательного профессионального самообложения банков и дилеров фондового рынка,¹ но такой подход является исключением. Не получило распространения страхование банковских вкладов на гражданско-правовой основе конкуренции страховщиков, хотя такая модель имеет преимущество – рыночную оценку уровня риска деятельности банка, которая отражается в ставках взносов.

Модель взносов на страхование банковских вкладов, которые вносятся организации, управляемой публичной властью, нашла применение в России.²

Средствами, собранными от взносов на страхование банковских вкладов, управляет Государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов».

Плательщиками взносов на обязательное страхования вкладов являются банки, имеющие лицензию на привлечение вкладов и открытие счетов физических лиц.

Объектом обложения взносами в фонд обязательное страхование вкладов является наличие у банка остатков на счетах по учету вкладов физических лиц.

Банковские счета физических лиц приравнены к вкладам. Вместе с тем, отдельные суммы на вкладах и счетах (например, на предъявителя или электронные денежные средства) исключены из объекта обложения взносами и не покрываются обязательным страхованием.

Расчётная база для исчисления взносов определяется как средняя хронологическая величина ежедневных балансовых остатков вкладов за расчётный период, которым является календарный квартал.

Закон устанавливает пределы ставки взносов:

¹ <http://www.esisuisse.ch/en/home.htm>

² Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»

по общему правилу, ставка не может превышать 0,15 % расчётной базы;

ставка не может превышать 0,05 % расчётной базы с расчетного периода, следующего за периодом, в котором размер денежных средств фонда обязательного страхования вкладов превысит 5 % общей суммы вкладов;

уплата взносов приостанавливается банками с расчётного периода, следующего за периодом, в котором размер денежных средств фонда обязательного страхования вкладов превысит 10 % общей суммы вкладов. Она возобновляется с расчётного периода, следующего за периодом, в котором размер денежных средств фонда обязательного страхования вкладов составит менее 10 % общей суммы вкладов.

В случаях, предусмотренных законом, ставка взносов может быть увеличена до 0,3 %, но не более чем на два расчетных периода в течение 18 месяцев.

Таким образом, фонд страхования вкладов формируется на накопительной основе, вплоть до достижения 10 % общей суммы вкладов и счетов физических лиц в банках. Такая величина считается достаточной для покрытия рисков несостоятельности отдельных банков.

Ставка устанавливается Агентством по страхованию вкладов в указанных законом пределах.

Поскольку закон установил принципы расчёта взносов и предельные ставки, поручение законодателя установить конкретную ставку на подзаконном уровне в принципе может быть допустимым. Некоторые сомнения вызывает вверение такого полномочия администратору платежа, однако практика показала, что уровень ставок оказался скорее недостаточным, чем чрезмерным.

При изменении ставок страховых взносов новые ставки вводятся не ранее, чем через 45 дней после принятия соответствующего решения. Подобный подход даже более благоприятен для плательщиков, чем подход Налогового кодекса РФ, согласно которому подобный срок должен составлять не менее месяца.

Также могут устанавливаться дополнительные ставки, учитывающие повышенный риск несостоятельности банка (например, вследствие превышения ставок привлечения вкладов, включая любую выгоду, получаемую вкладчиком, в пределах 3 процентных пунктов может быть установлена полторакратная ставка, а при превышении на более чем 3 процентных пункта дополнительная ставка может достигать до пятикратной).

Пятикратная ставка может устанавливаться также для банков, финансовое положение которых соответствует признакам, установленным Банком России. При этом закон не определяет, какого рода признаки должны быть установлены Банком России. Хотя подразумевается повышенный риск несостоятельности банка, отсутствие подобного указания в законе нельзя признать правильным, поскольку тем самым подрывается законная основа платежа.

Расчёт взносов в фонд обязательного страхования вкладов осуществляется банками самостоятельно, а уплата взносов производится не позднее последнего рабочего дня второго месяца квартала, следующего за расчётным периодом, на счёт в Банке России.

Агентство по страхованию вкладов проверяет уплату страховых взносов посредством анализа отчётности банков, получаемой от Банка России, и при проверках банков, которые проводит Банк России с участием Агентства.

За несвоевременную или неполную уплату взносов в фонд обязательного страхования вкладов банки уплачивают пени.

Агентство по страхованию вкладов может сообщить о неуплате взносов Банку России, предложив проверить банк и применить к нему меры ответственности. У банка может быть отозвана лицензия:

- если в течение одного года к банку неоднократно применялась ответственность за нарушения обязанности уплатить взносы;

- если банк допустил просрочку уплаты страховых взносов более месяца.

Недоплаченные взносы взыскиваются через суд.

Средства фонда обязательного страхования вкладов направляются на выплаты вкладчикам при отзыве лицензии банка или введении моратория на удовлетворение требований кредиторов. Установлен предел выплат, который составляет 1 млн. 400 тыс. руб. (для отдельных случаев – 10 млн. руб.).

Также средства фонда могут направляться на возмещение расходов Агентства, связанных со страхованием вкладов.

Использование Агентством фонда обязательного страхования вкладов подлежит ежегодной проверке аудитором, выбранным Агентством. Подобные требования могут оказаться недостаточными, в особенности с учётом практики, когда средства фонда страхования вкладов исчерпываются.

Схожая с обязательным страхованием банковских вкладов модель установлена для гарантирования средств пенсионных накоплений.¹ Вместе с тем, формирование пенсионных накоплений приостановлено на 2014-2016 гг.

Подобно косвенным налогам, экономическим носителем подобных взносов может оказаться не банк или негосударственный пенсионный фонд, а сам вкладчик, недополучающий соответствующую часть дохода. Однако подобное положение допустимо, учитывая, что уменьшается риск потери накоплений.

В целом порядок установления и взимания взносов, обеспечивающих сохранность накоплений, не нуждается в существенных изменениях. Может оказаться целесообразным некоторое ужесточение правил, включая:

- **установление ставки взносов не самим администратором, а Банком России по согласованию с Минфином России или Правительством РФ;**

- более тщательный аудит уровня рисков устойчивости гарантийных фондов с использованием методов **актуарной оценки.**

¹ Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 422-ФЗ «О гарантировании прав застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования РФ при формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений, установлении и осуществлении выплат за счёт средств пенсионных накоплений»

5.10. Взносы на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном жилом доме.

Взносы на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном жилом доме уплачиваются на основании раздела IX Жилищного кодекса РФ. Взносы касаются не только граждан, но и организаций, например, имеющих на балансе квартиры или нежилые помещения в многоквартирных жилых домах для использования в качестве магазинов, пунктов питания, офисов и т.п.

Данные взносы могут зачисляться либо на специальный банковский счёт, открытый сообществу собственников, либо, если собственники не приняли решение об открытии специального счёта, на счёт регионального оператора.

Региональный оператор обладает исключительными полномочиями на получение взносов в пределах территории деятельности, если собственники не открыли специальный счёт. Поэтому в части, зачисляемой в региональный фонд, взносы на капитальный ремонт являются публичными платежами.

Взносы, зачисленные региональному оператору, могут расходоваться только на капитальный ремонт конкретного дома; на ремонт других домов средства могут расходоваться на условиях возвратности. С этой точки зрения взносы по своей природе схожи с взносами на накопительную пенсию.

Масштабом взносов является площадь помещения, единицей – квадратный метр, ставка определяется в рублях за квадратный метр нормативно-правовым актом субъекта РФ, но собрание собственников помещений может установить более значительную ставку. Такой масштаб взносов сближает их с упрощённой формой поимущественных налогов – существовавшим исторически порядком взимания последних согласно натуральным показателям (количество этажей и окон в доме, площадь земельного участка и т.п.; для транспортного налога такой порядок взимания – исходя из объёма или мощности двигателя – сохраняется и сейчас). Современные поимущественные налоги взимаются исходя из стоимости имущества, что требует дополнительных расходов на оценку, но лучше отражает имущественное положение плательщика. В связи с этим можно ожидать, что по мере развития кадастровой оценки взносы на капитальный ремонт в будущем будут взиматься от стоимости помещений, а не просто от их площади.

Исходя из целевой направленности взносов на оплату капитального ремонта конкретного дома, размер ставки следует определять в соответствии с расчётной оценкой стоимости такого ремонта и срока взимания взносов, оставшегося до ожидаемого начала ремонта. Иначе возникает риск, что размер ставки будет определяться по текущей потребности, т.е. исходя из сумм, необходимых на оплату капитального ремонта домов, которые уже пришли в требующее ремонта состояние. Вместо своего ремонта жители будут вынуждены оплачивать чужой – возможно, более дорогой – ремонт. Займы из фонда одного дома для других домов вместо исключения станут правилом и целью взимания таких взносов. Однако на собственников помещений одних многоквартирных домов нельзя возлагать принудительное бремя оплаты капитального ремонта других домов. Поэтому порядок установления и взимания взносов на капитальный ремонт необходимо усовершенствовать в части базиса расчёта предельной ставки взносов.

Закон предусматривает требование обязательного аудита оператора, а также опубликование годового отчёта и аудиторского заключения. В этой части порядок взимания взносов на капитальный ремонт не требует доработок.

5.11. Компенсационные административные пошлины

Действующее законодательство предусматривает уплату ряда взносов за совершение юридически значимых действий, проведение экспертиз, выдачу сведений и документов органами публичной власти и иными организациями, осуществляющими исключительные полномочия в определённой сфере деятельности. Такие взносы призваны покрыть расходы на совершение соответствующих действий в специальных интересах плательщиков.

Как указано выше, по своей природе данные взносы не имеют значимых отличий от государственной пошлины, в связи с чем необходимо унифицировать правовой режим этих платежей с правовым режимом государственной пошлины.

Среди таких взносов:

- пошлины, связанные с правовой охраной объектов интеллектуальной собственности,¹ кроме пошлин за поддержание в силе патента, которые имеют иную природу, не являясь компенсационными административными пошлинами;

- платежи за услуги Федерального института промышленной собственности, оказываемые в силу исключительных полномочий уполномоченного ведомства в сфере регистрации объектов интеллектуальной собственности;²

- плата за подготовительные работы по обработке материалов диссертаций в пользу Международного центра по информатике и электронике (ИнтерЭВМ) в рамках передачи обязательного экземпляра диссертации;³

- сбор за выдачу и продление лицензий в сфере оборота оружия и патронов к нему (лицензии на приобретение оружия, разрешений на хранение или хранение и ношение, ввоз и вывоз оружия и патронов к нему), продление сроков действия разрешений;⁴

- плата за приобретение федеральных специальных марок в рамках производства и оборота определённой продукции;⁵

- таможенные сборы;⁶

¹ ст. 1249 Гражданского кодекса РФ, Постановления Правительства РФ от 10 декабря 2008 г. № 941, от 14 сентября 2009 г. № 735

² приказ директора ФГУ ФИПС от 14 марта 2012 г. № 80/36

³ п. 7 Приложения № 3 к Приказу Минобрнауки России от 21 октября 2013 г. № 1168

⁴ ст. 23 Федерального закона от 13 декабря 1996 года № 150-ФЗ "Об оружии", Постановление Правительства РФ от 8 июня 1998 г. № 574

⁵ п. 2 ст. 12 Федерального закона от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции», п.п. 3-4 Постановления Правительства РФ от 21 декабря 2005 г. № 785, Приказ Росалкогольрегулирования от 24 июня 2010 г. № 42н

⁶ ст. 72 Таможенного кодекса Таможенного союза, глава 14 Федерального закона от 27 ноября 1996 года № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в РФ», Постановление Правительства РФ от 28 декабря 2004 г. № 863

- плата за приобретение акцизных марок у таможенных органов;¹
- сбор за участие в конкурсе, аукционе на право пользование недрами;²
- плата за проведение государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр;³
- сбор на проведение государственной экологической экспертизы;⁴
- плата за проведение государственной историко-культурной экспертизы отсутствия объектов культурного наследия на земельном участке, используемом в целях выполнения различных видов работ (в частности, природопользования и градостроительства);⁵
- плата за проведение государственной экспертизы проектной документации и государственной экспертизы результатов инженерных изысканий (при отсутствии права выбора между проведением государственной и негосударственной экспертизы);⁶
- консульские сборы и сборы на возмещение фактических расходов, связанных с совершением консульских действий;⁷
- плата за предоставление информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;⁸
- плата за предоставление сведений и документов государственных реестров юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, справки о соответствии или несоответствии сведений о персональных данных физического лица сведениям, содержащимся в государственных реестрах;⁹

¹ п. 2 ст. 12 Федерального закона от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ, Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2005 г. № 866, Приказ ФТС России от 7 октября 2010 г. № 1849

² ст. 42 Закона РФ «О недрах», Приказ Минприроды России от 14 ноября 2013 г. № 507

³ ст. 29 Закона РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах», Постановление Правительства РФ от 11 февраля 2005 г. № 69

⁴ п. 5 ст. 6, п. 2 ст. 14, ст. 28 Федерального закона от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ "Об экологической экспертизе", Приказ Минприроды России от 12 мая 2014 г. № 205

⁵ абзац девятый ст. 28, ст. 31 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов РФ», Постановление Правительства РФ от 15 июля 2009 г. № 569

⁶ п. 11 ст. 49 Градостроительного кодекса РФ, Постановление Правительства РФ от 5 марта 2007 г. № 145

⁷ ст. 36 Федерального закона от 05 июля 2010 года № 154-ФЗ «Консульский устав РФ», Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2010 г. № 889

⁸ ч. 1 ст. 22 Федерального закона от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», Постановление Правительства РФ от 24 октября 2011 г. № 860

⁹ п. 1 ст. 7 Федерального закона от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей", Постановление Правительства РФ от 19 мая 2014 г. № 462

- плата за предоставление сведений единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, выдачу копий договоров и иных документов, выражающих содержание односторонних сделок, а также за предоставление обобщенной информации на основе сведений реестра.¹

Учитывая, что подобные платежи взимаются во всех многочисленных сферах государственного управления и местного самоуправления, данный перечень может оказаться неполным.

В отношении платежей за проведение различных экспертиз необходимо установить единый порядок определения сметной стоимости проведения экспертиз, а также отказаться от договорного порядка оплаты экспертиз в пользу порядка, установленного напрямую нормативно-правовыми предписаниями.

Для возмещения прямых накладных расходов также следует предусмотреть порядок, не допускающий завышения их размера.

Правительство РФ распоряжением от 10 июня 2011 г. № 1021-р утвердило Концепцию снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы.

Согласно одному из положений этой концепции, в целях предотвращения случаев взимания платы, не предусмотренной нормативными правовыми актами, необходимо провести мероприятия по упорядочению взимания платы с заявителей при предоставлении государственных и муниципальных услуг с внесением соответствующих изменений в нормативные правовые акты (отмена платы или её перевод в государственную пошлину).

При систематизации компенсационных административных пошлин следует использовать как правила о государственной пошлине, так и установленные федеральным законом правила о таможенных сборах и подзаконные правила.

В рамках этих мероприятий необходимо с учётом применения современных технологий электронного документооборота обеспечить решение практических вопросов, возникших при взимании государственной пошлины и взносов:

- заблаговременное извещение плательщиков, подписавшихся на такие извещения, об изменении платёжных реквизитов через учётные записи в информационных системах предоставления государственных услуг;

- установление порядка поиска платежа, внесённого с ошибкой указания реквизитов, с возможным установлением отдельной государственной пошлины за совершение таких действий администраторами платежей.

¹ п. 1 ст. 8 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», Приказы Минэкономразвития России от 15 февраля 2012 г. № 58, от 16 декабря 2010 г. № 650

5.12. Ввозные, защитные и вывозные таможенные пошлины

Ввозная и вывозная таможенная пошлины взимаются в соответствии с таможенным законодательством,¹ а защитные пошлины при ввозе товаров (предварительные специальные, антидемпинговые и компенсационные пошлины – также в соответствии с законодательством о государственном регулировании внешней торговли.² Данные пошлины помимо фискального эффекта выполняют задачи регулирования внутреннего производства товаров. Однако наличие таких задач не лишает таможенные пошлины их сути как публично-правовых платежей, учитывая, что многие другие публично-правовые платежи также преследуют иные, экономические или организационные, задачи помимо фискальных. Так, установление ставок налога на добычу полезных ископаемых и акцизов, как и экспортной пошлины, регулирует внутреннее производство ряда товаров. Плата за негативное воздействие на окружающую среду призвана поощрять внедрение производителями природоохранных технологий.

Принципиально таможенные пошлины могут взиматься в соответствии с иными законодательными актами, чем Налоговый кодекс РФ. Однако следует обеспечить единство основных принципов взимания платежей, в частности, распространить на таможенное законодательство принцип толкования всех неустранимых сомнений законодательства в пользу плательщика (декларанта), а также пересмотреть практику установления администратором платежа – таможенной службой – существенных элементов платежа.

Ввозная таможенная пошлина взимается наряду с НДС при ввозе товаров. Однако порядок взимания этих платежей, несмотря на фактическое совпадение оснований их взимания, отличается. Корректировка таможенной стоимости производится по иным правилам, чем при трансфертном ценообразовании согласно Налоговому кодексу РФ. Объект обложения определен иначе – сами товары для ввозной пошлины и ввоз товаров для НДС. Подобные различия не имеют достаточных оснований и нуждаются в устранении. Из практики известно избирательное правоприменение по этим вопросам, претензии таможенных органов к таможенной стоимости часто отклоняются при разрешении спора в арбитражных судах, а значит, нуждаются в ограничении.

Кроме того, в базу исчисления НДС, уплачиваемого при ввозе, включается как собственно стоимость товаров, так и ввозная пошлина. Такой порядок приводит к предоставлению дополнительных преимуществ внутренним производителям по сравнению с иностранными и не вполне согласуется с принципом нейтральности НДС. Поэтому предлагается постепенно отказываться при исчислении ввозного НДС от увеличения стоимости товаров на ввозные таможенные пошлины в отношении товаров, которые признаны необходимыми для импортозамещающего промышленного производства внутри страны (т.е. не только для технологического оборудования, но и для сырья и компонентов).

¹ раздел 2 Таможенного кодекса Таможенного союза

² Федеральный закон от 8 декабря 2003 года № 165-ФЗ «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров»

К вывозным таможенным пошлинам приближена по порядку взимания государственная пошлина за право вывоза культурных ценностей,¹ в связи с чем предлагается перейти к взиманию этой пошлины в правовом режиме, приближенном к экспортной пошлине. Такой правовой режим в большей степени соответствует сути платежа, призванного не возместить какие-либо расходы публичной власти, а сдерживать вывоз культурных ценностей из страны. Вместо пошлины за временный вывоз культурных ценностей² предлагается взимать залоговый платёж, подлежащий возврату при их возврате в Россию и поэтому не сдерживающий международный культурный обмен.

¹ подп. 34 п. 1 ст. 333³³ Налогового кодекса РФ

² подп. 35 п. 1 ст. 333³³ Налогового кодекса РФ

5.13. Отчисления иностранных перевозчиков

На различных путях сообщения, включая воздушные, внутренние водные пути, а также автомобильные дороги, с иностранных перевозчиков взимается плата за пользование этими путями сообщения.

Эта плата связана не с навигационным или иным подобным обслуживанием перевозчиков, а именно с их иностранным статусом. Зачисляются эти платежи вне бюджетной системы.

В частности, с иностранных перевозчиков взимаются:

- платежи за пролет через воздушное пространство, получаемые назначенными авиаперевозчиками на основании международных договоров о воздушном сообщении и соглашений с иностранными авиаперевозчиками о разделе доходов, полученных от авиаперелётов через воздушное пространство;¹

- сбор за проход иностранных судов по внутренним водным путям – на участках внутренних водных путей, соединяющих Балтийское, Азовское и Каспийское моря, который зачисляется администрациям речных бассейнов – государственным учреждениям.²

Однако в настоящее время условия взимания данных платежей пересматриваются на предмет их соответствия требованиям Всемирной торговой организации, запрещающими дискриминацию иностранных лиц по сравнению с национальными. Платежи за пролёт также проверяются на предмет соответствия требованиям защиты конкуренции, принимая во внимание, что воздушное пространство является всеобщим достоянием.³

Сбор с иностранных автомобильных перевозчиков взимается на основе взаимности, т.е. при введении таких сборов для российских перевозчиков.⁴

Сборы взимаются с грузовых автотранспортных средств грузоподъёмностью свыше 3,5 тонны, которые зарегистрированы в соответствующем государстве, в твёрдом размере из расчёта за год, месяц, неделю или сутки.⁵ Эти сборы зачисляются в бюджет.

Модель сборов с иностранных автомобильных перевозчиков на основе взаимности с зачислением такой платы в бюджет может быть воспринята и для других путей сообщения.

¹ соглашения перевозчиков считаются коммерческой тайной и не публикуются

² См.: указанный выше Приказ ФСТ России от 8 октября 2013 г. № 184-т/5

³ http://fas.gov.ru/fas-news/fas-news_21454.html?ord=1&curPos=3740

⁴ ст. 45 указанного выше Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ

⁵ Постановление Правительства РФ от 24 декабря 2008 г. № 1007

5.14. Отчисления за поддержание в силе патента как средство стимулирования инновационной деятельности

Наряду с пошлинами за предоставление правовой охраны объектам интеллектуальной собственности взимается также пошлина за поддержание в силе патента.

Данная пошлина, в отличие от иных патентных пошлин, призвана не возместить расходы публичной власти на действия в интересах плательщика, а изъять часть потенциально возможного дохода от патентообладания.

Предлагается установить порядок взимания такой пошлины отдельно от государственной пошлины. В отношении продления патента на изобретения предлагается установить отчисление, схожее с земельным налогом в отношении земельных участков, предназначенных для жилой застройки. В целях поощрения практического внедрения изобретений может устанавливаться повышенный размер отчисления при отсутствии практического внедрения патента в течение определённого времени.

Однако учитывая затруднительность проверки, было ли изобретение внедрено на практике, возможно, имеет смысл рассмотреть вопрос об обложении патента ежегодным фиксированным отчислением, или же о полной отмене взимания таких пошлин.

5.15. Финансирование вознаграждений правообладателям за свободное использование аудиовизуальных произведений в личных целях

Согласно статье 9 Бернской конвенции об охране литературных и художественных произведений, а также положениям иных международных договоров¹ договаривающиеся государства могут своим законодательством разрешить воспроизведение объектов авторских прав (воспроизведение не в собственном смысле, а в приданном правовом – т.е. копирование) в определённых особых случаях и при обеспечении интересов авторов.

Российский законодатель разрешает свободное воспроизведение фонограмм и аудиовизуальных произведений в личных целях без выплаты вознаграждения самим воспроизводящим лицом.² Однако потери правообладателей в виде вознаграждения, не полученного с воспроизводящих лиц, подлежат возмещению.

Для выплаты вознаграждения взимается отчисление с изготовителей и импортёров оборудования и материальных носителей, назначением которых является воспроизведение фонограмм и аудиовизуальных произведений.³

Вместе с тем, закон устанавливает лишь саму возможность взимания платежа, все основные элементы платежа – объект и база обложения, ставки и порядок уплаты – установлены постановлением Правительства РФ.

Плательщиками отчисления являются изготовители и импортеры оборудования и материальных носителей, используемых для воспроизведения.

Объектом обложения платежами является реализация либо импорт оборудования и материальных носителей, используемых для воспроизведения. Перечень оборудования и материальных носителей утверждается постановлением Правительства РФ.

Исключением являются оборудование и материальные носители, которые являются предметом экспорта, а также профессиональное оборудование, не предназначенное для использования в домашних условиях (т.е. для воспроизведения в личных целях).

Масштабом расчёта платежей является стоимость реализации оборудования и материальных носителей в течение отчетного периода либо таможенная стоимость импортируемых оборудования и материальных носителей.

Размер платежа устанавливается Правительством РФ и сейчас составляет 1% от цены реализации либо таможенной стоимости оборудования и материальных носителей.

Плательщики внутри страны самостоятельно исчисляют платёж.

¹ Договор Всемирной организации интеллектуальной собственности по авторскому праву от 20.12.1996 (решение о присоединении России к Договору принято Распоряжением Правительства РФ от 21.07.2008 № 1052-р); Договор Всемирной организации интеллектуальной собственности по исполнением и фонограммам от 20.12.1996 (решение о присоединении России к Договору принято Распоряжением Правительства РФ от 14.07.2008 № 998-р)

² п. 1 ст. 1273 ГК РФ

³ ст. 1245 ГК РФ, Постановление Правительства РФ от 14 октября 2010 г. № 829

Платёж исчисляется за отчётный период – календарный квартал.

Срок уплаты – не позднее 10-го числа месяца, следующего за кварталом.

В этот же срок изготовители оборудования и материальных носителей обязаны представить отчёт о реализации оборудования и материальных носителей, с приложением подтверждающих документов.

Импортёры оборудования и материальных носителей обязаны в течение 10 рабочих дней со дня помещения оборудования и материальных носителей под таможенную процедуру выпуска для внутреннего потребления представить письменное сообщение о выпущенных оборудовании и материальных носителях, приложив подтверждающие документы.

Хотя целевым назначением отчислений является выплата правообладателям вознаграждения, платёж вносится аккредитованной организации, которая действует в силу аккредитации, а не полномочий от правообладателей. Она распределяет собранные средства правообладателям, исходя из расчётных показателей воспроизведения.

Поскольку основанием уплаты отчисления является не воспроизведение как таковое, а создание для него технической возможности – продажа воспроизводящего оборудования изготовителями и его ввоз импортёрами – возникает различие юридического плательщика отчисления и его фактического носителя – потребителя оборудования.

Поэтому рассматриваемый платёж является не вознаграждением за воспроизведение как таковым, а отчислением для целей выплаты такого вознаграждения. При этом отсутствует юридически значимая связь между обязанностью внести платёж и каким-либо встречным обязательством, а равно стоимостной оценкой права на свободное воспроизведение.

Признание объектом (основанием) обложения реализации и импорта, освобождение от налога экспорта, равно как и масштаб расчёта, а также порядок уплаты, явно сближает этот платёж с акцизами как оборотными налогами. Свойства акциза данное отчисление приобретает из-за его взимания с изготовителя, т.е. при первой продаже оборудования, при отсутствии обязанности уплаты с последующих продаж.

Из такого сближения естественно следовало бы вверение задач взимания платежа налоговым органам и таможенным органам при импорте. Однако в рамках действующего законодательства этого не произошло, хотя недавно началась разработка законопроекта, который это предусматривает.¹

Платёж вносится аккредитованной организации² – Общероссийской общественной организации «Российский союз правообладателей», которая объявляла о возможном присоединении к Российскому авторскому обществу.

¹ <http://regulation.gov.ru/projects#npa=38796>

² п. 2 ст. 1245 ГК РФ

Аккредитованная организация действует на основе организационной монопольности, невозможен выбор другого получателя платежа правообладателями, плательщиками или пользователями воспроизводимых объектов. Считается, что предоставление возможности выбора сделало бы этот платёж невозможным к взиманию.

Порядок исчисления платы не имеет прямой и явной связи с целями её расходования. Оборудование или носители, могущие выполнять копирование, могут приобретаться без такой цели конкретным потребителем. Поэтому порядок исчисления платы отражает лишь весьма косвенную связь оснований её внесения с целями её расходования.

Таким образом, рассматриваемый платёж является публично-правовым отчислением, за счёт которого осуществляется публичный расход на выплату указанного выше вознаграждения.

Исходя из изложенного, платёж, взимаемый для выплаты вознаграждения, является по своей сути целевым оборотным налогом.

Получатель рассматриваемого платежа получил от Правительства РФ весьма широкие полномочия, некоторые из которых шире, чем имеются у налоговых и таможенных органов (учитывая, что срок платежа наступает раньше, чем для оборотных налогов).

Так, аккредитованная организация вправе направлять запросы лицам, занимающимся оптовой или розничной продажей оборудования и материальных носителей, с целью получения сведений об изготовителе и (или) поставщике (продавце), номенклатуре и цене. Аккредитованная организация также вправе запрашивать у импортеров (декларантов) дополнительные документы, пояснения и иные сведения, необходимые для осуществления ею своих функций.

Аккредитованная организация вправе направить плательщику требование осуществить доплату, ссылаясь на выявленные ошибки расчёта, составленного плательщиком. Плательщик обязан в 10-дневный срок исполнить его либо направить мотивированный отказ.

Этот порядок более обременителен для плательщика, чем порядок подведения итогов налоговой проверки, где предоставлен месяц на подготовку возражений на акт проверки.

При этом для возврата переплаченных средств срок не установлен.

Также аккредитованная организация производит расчёт платежа при импорте, этот расчёт направляется импортеру для осуществления платежа.

Многие элементы описанной выше конструкции платежа нуждаются в дополнительном социально-правовом обосновании.

Взимание платежа затрагивает интересы не только правообладателей, но и других лиц с принципиально иными интересами: авторов, передавших права правообладателям, юридических плательщиков (производителей и импортеров), а также носителей платежа (потребителей).

В законодательстве отсутствует порядок обязательного учёта интересов таких иных групп, помимо правообладателей.

Действующий порядок аккредитации¹ предусматривает лишь возможность включения в комиссию при надзорном ведомстве в сфере авторских прав также представителей самих правообладателей, иных федеральных органов исполнительной власти и пользователей, причём общее количество таких членов комиссии должно составлять не более трети.

Учёт мнения плательщиков отчисления вообще не предусмотрен.

Ссылка в международных договорах на учёт интересов именно правообладателей не может означать, что интересами других групп можно пренебречь и для них достаточно права на воспроизведение или крайне ограниченного представительства в комиссии, аккредитующей организацию на взимание платежа.

При установлении элементов отчисления должна применяться такая же представительная процедура, как для налогов, предполагающая учёт всех разнонаправленных интересов в обществе, либо процедура обязательного участия заинтересованных лиц.

Так, во Франции ставки подобного платежа, типы носителей и способы уплаты определяются комиссией, возглавляемой представителем государства и состоящей из лиц, назначенных организациями, представляющими бенефициаров вознаграждения (50%), лиц, назначенных организациями, представляющими производителей и импортеров носителей (25%), и лиц, назначенных организациями, представляющими потребителей (25%) (ст. L 311-5 Кодекса интеллектуальной собственности Франции).

К общероссийскому общественному объединению правообладателей, которому вверено взимание платежа не со своих членов, а с иных лиц, не предъявляется даже требований представительности членства, однородных требованиям к общероссийским организациям саморегулирования и объединениям таких организаций (объединение достоверно определённого большинства лиц, входящих в соответствующую категорию).

Порядок аккредитации предусматривает лишь требования, выполнимые даже при незначительном представительстве правообладателей, распределённом по регионам,² допуская получение полномочий взимания платежа на несколько лет «явочным порядком», т.е. на основе явки весьма малого количества граждан на учредительные мероприятия соответствующей организации.

При правовой защите интеллектуальной собственности ослабление требований к представительству (как, например, при коллективном управлении имущественными правами) оправдывается большим количеством правообладателей и гражданско-правовой допустимостью действий в чужом интересе без поручения.³

¹ Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. № 992

² п.п. 7, 15 Положения, утв. Постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. № 992

³ глава 50 ГК РФ

Однако практика коллективного управления имущественными правами потребовала разъяснения, казалось бы, вполне очевидных ограничений на действия в чужом интересе: например, что аккредитованные организации, предъявляя иски в пользу конкретных правообладателей, должны известить этих правообладателей; такие иски не подлежат удовлетворению, если ответчик имеет лицензионный договор с правообладателем, и в этом договоре нет права на сбор вознаграждения аккредитованной организацией; нельзя заключать мировое соглашение против воли правообладателя.¹ Платежи, собранные аккредитованными организациями, годами не востребуются.² Под видом действий в интересах правообладателей встречаются действия аккредитованных организаций в собственных имущественных интересах.

Бездоговорное управление имущественными правами должно прекратиться в силу международных обязательств России, данных при присоединении к Всемирной торговой организации.³

Для взимания аккредитованной организацией данного отчисления необходим пересмотр если не всего платежа, то хотя бы требований к аккредитованной организации.

Аккредитованной организации предоставлена возможность заключать договоры о порядке внесения платежей с плательщиками, что искусственно придаёт порядку взимания публично-правового платежа гражданско-правовую форму и повышает риски выдачи необоснованных преимуществ отдельным плательщикам. Отчисления должны взиматься на основе единых для всех нормативных предписаний.

В судебной практике также проводится подход, что внесение данных отчислений производится в силу закона, а не договора (постановление Суда по интеллектуальным правам от 26 июня 2014 г. по делу № А41-45286/2013).

Таким образом, при получении дохода аккредитованная организация пользуется гражданско-правовыми инструментами, а при взимании и дальнейшем расходовании платежа не применяются ни гражданско-правовые требования к представительству, ни публично-правовые требования к представительности. Подобный статус аккредитованной организации, как представляется, недостаточно сбалансирован.

Порядок удовлетворения интереса, ради которого допускается платёж, должен обеспечивать не только эффективное взимание платежа, но и его целевое использование (расходование). При этом требования, обеспечивающие целевое расходование средств, должны обеспечивать квалифицированную проверку.

¹ Постановление Пленума ВАС РФ от 18 июля 2014 г. № 51

² Постановление Президиума ВАС РФ от 19 ноября 2013 г. № 9152/13

³ Протокол от 16 декабря 2011 года о присоединении РФ к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации, ратифицированный Федеральным законом от 21 июля 2012 года № 126-ФЗ, параграф 1218 и 1450 Доклада Рабочей группы о присоединении РФ к Соглашению ВТО.

Средства, взимаемые с изготовителей и импортеров оборудования и материальных носителей, предназначенных для свободного воспроизведения в личных целях, должны направляться на выплату вознаграждения авторам, исполнителям и изготовителям фонограмм и аудиовизуальных произведений за их свободное воспроизведение.

Однако правила распределения средств нельзя признать ясными.

Постановление Правительства устанавливает лишь, что вознаграждение следует распределять не реже одного раза в год (при этом, напомним, сбор поступает раз в квартал) и пропорционально фактическому использованию воспроизведённых объектов при их публичном исполнении и сообщении по кабелю и в эфир по данным организаций, аккредитованных на сбор соответствующих вознаграждений, а также неких «сведений статистического характера, полученных в результате регулярных исследований, проведенных аккредитованной организацией или по её заказу другим лицом». Иностранцы правообладатели могут получить вознаграждение на условиях взаимности в соответствии с международными договорами и договорами аккредитованной организации с аналогичными иностранными или международными обществами. Если таких договоров нет, но объекты этих правообладателей воспроизводятся, то размер отчислений не уменьшается, то есть, нет никакого финансового стимула заключать такие договоры.

Законодательство или постановление Правительства не установили также достаточных требований прозрачности расходования средств, включая, например, обязательный аудит.

Аккредитованная организация обязана обнародовать отчёт о деятельности и подлежит проверкам уполномоченного ведомства в сфере интеллектуальной собственности (п. 6 ст. 1244 ГК РФ). Однако вопросы целевого использования денежных средств (финансового аудита) не являются основным вопросом в работе этого ведомства.

Можно ожидать, что порядок взимания данного платежа будет значительно совершенствоваться в будущем.

При совершенствовании порядка взимания данного платежа следует также учитывать, что с учётом развития современных технологий использование произведений в личных целях всё чаще осуществляется через сеть Интернет, использование облагаемого оборудования и носителей становится редкостью. При этом основным способом использования произведений становится их прослушивание или просмотр с сервера по требованию (стриминг), а не запись в память ЭВМ. Это не означает, что отчисления необходимо автоматически переносить на операторов связи, предоставляющих доступ в сеть Интернет, для взимания с каждого пользователя, поскольку вовсе не любой пользователь через такой доступ просматривает или прослушивает произведения.

5.16. Особенности взимания публичных платежей на обеспечение ядерной безопасности

Организации, эксплуатирующие особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, обязаны вносить отчисления в специальные резервные фонды Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

В атомной энергетике обособление платежей вне бюджетной системы наиболее легко объяснить: повышенные риски соответствующей деятельности требуют особой защиты денежных фондов, направленных на её безопасность и развитие, от исчерпания средств бюджетной системы.

Росатом может формировать за счёт отчислений фонды оплаты расходов:¹

1) на обеспечение ядерной, радиационной, технической и пожарной безопасности, содержание и оснащение аварийно-спасательных формирований, оплату их работ (услуг) по предотвращению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;

2) на обеспечение физической защиты, учёта и контроля ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов;

3) связанных с выводом из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников или пунктов хранения, обращением с отработавшим ядерным топливом, научно-исследовательскими и опытно-конструкторскими работами по обоснованию и повышению безопасности выводимых из эксплуатации объектов;

4) на обеспечение модернизации организаций атомного энергопромышленного и ядерного оружейного комплексов, развитие атомной науки и техники, проведение проектно-изыскательских работ и осуществление других инвестиционных проектов;

5) на захоронение радиоактивных отходов.

Указанные фонды ввиду разнородности целей образования некоторых из них можно обозначить номерами.

Средства фондов №№ 1, 2 и 4 подлежат зачислению на счета Росатома в банках, №№ 3 и 5 – на счёт Росатома в Банке России.²

Правила внесения отчислений установлены постановлениями Правительства РФ:

- для организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, кроме атомных станций³;

- и отдельно для организаций, эксплуатирующих атомные станции⁴.

¹ ч. 2 ст. 20 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом"»

² части 3-4 ст. 20 Федерального закона «О Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом"»

³ Постановление Правительства РФ от 21 сентября 2005 г. № 576

⁴ Постановление Правительства РФ от 30 января 2002 г. № 68

Из данных правил следует, что на указанные выше цели формируются резервы самими эксплуатирующими организациями или Росатомом. Резервы, которые организации создают сами, могут сохранять у себя и не отчислять Росатому, являются лишь обременением, а не отчуждением имущества плательщиков, т.е. не являются обязательным платежом.

Ставка отчислений в резервы устанавливается Росатомом в процентах от выручки, полученной от деятельности в области использования атомной энергии, но не более:

- 3% для резерва на цели фонда № 1;
- 2% для резерва на цели фонда № 2;
- 3% для резерва на цели фонда № 3;
- 6% для резерва на цели фонда № 4;
- 1,5% для резерва на цели фонда № 5.

Росатом своими приказами установил, что объём аккумулируемых средств резервов и порядок их перечисления определяется в договорах с плательщиками. Однако эти договоры указывают не на гражданско-правовую природу отчислений, а на заимствование средств гражданского права для установления порядка внесения публично-правовых платежей.

Организации, эксплуатирующие особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, кроме атомных станций, в настоящее время перечисляют «Росатому» отчисления в фонды №№ 2, 3 и 4.

Организации, эксплуатирующие атомные станции, в настоящее время перечисляют Росатому отчисления в фонды №№ 2 и 5.

Фонд № 1 в настоящее время не формируется, так как противоаварийные меры обязаны принимать сами эксплуатирующие организации.¹

Захоронение радиоактивных отходов оплачивается из двух источников: отчислений в фонд № 5 и платы за захоронение радиоактивных отходов. Плата взимается национальным оператором.² Размер такой платы устанавливается в качестве регулируемого тарифа в рублях за кубометр по классам отходов.³ При приёме отходов, полученных от организаций, не эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, Национальный оператор обязан внести не менее 80 % полученных средств в фонд № 5.⁴

Отчисления в некоторые упомянутые фонды с точки зрения их целей, указанных в законе, теоретически могли бы быть возмещениями.

¹ статья 19 Федерального закона от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения»

² ст. 20 Федерального закона от 11 июля 2011 года № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами...»

³ Постановление Правительства РФ от 3 декабря 2012 г. № 1249

⁴ Постановлением Правительства РФ от 19 ноября 2012 г. № 1187

Однако исходя из установленного на подзаконном уровне порядка их взимания, они являются отчислениями.

Размер платежа связан лишь с выручкой и не имеет прямой связи с расходами на услугу, которая оказывается или может оказываться плательщику.

Также законодательство предусматривает добровольные отчисления организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты.¹

Вместе с тем, учитывая, что в указанных организациях, как правило, решающее участие имеет государство, на практике такие добровольные отчисления могут стать обязательными.

Взимаются три вида таких отчислений, ставка которых определяется в процентах от «себестоимости продукции (работ, услуг)»:

1) 1,5 % – на научно-исследовательские, опытно-конструкторские и проектно-изыскательские работы, выполняемые в целях совершенствования технологии и повышения безопасности функционирования указанных объектов;

2) 3 % – на работы по конверсии оборонных производств на особо опасных объектах;

3) 1 % – на социальную защиту населения, проживающего на прилегающих к особо опасным объектам территориях, и на развитие социальной инфраструктуры этих территорий.

Учитывая высокую степень автономности функционирования атомной отрасли, предложения об изменении порядка взимания данных платежей в рамках настоящего исследования не приводятся.

¹ ст. 3 Федерального закона от 3 апреля 1996 г. № 29-ФЗ «О финансировании особо радиационно опасных и ядерно опасных производств и объектов»

5.17. Особенности взимания публичных платежей профессиональными объединениями и организациями саморегулирования

Различные общественные объединения, помимо профессионального самоуправления, могут выполнять ряд задач, имеющих публичную значимость: выработать подзаконные правила деятельности в соответствующей области, проверять соблюдение законодательства и указанных правил, ведать вопросами допуска к соответствующей профессии, а также обеспечивать имущественные обязательства своих членов.

Организационная монопольность деятельности таких объединений проявляется в обязательности членства в указанных объединениях или (и) в закреплённом законом статусе таких объединений как единых и единственных.

Подобные платежи могут быть объединены под условным собирательным названием обязательного профессионального самообложения.

Среди разновидностей обязательного профессионального самообложения:

- платежи адвокатов и нотариусов, соответственно, в адвокатские и нотариальные палаты региона по месту их деятельности, членство в которых обязательно; региональные палаты, в свою очередь, часть собранных отчислений передают в федеральную палату;¹

- платежи организаций саморегулирования, объединяющих оценщиков, арбитражных управляющих, а также проектировщиков, изыскателей и строителей,² и платежи страховщиков, осуществляющих обязательное страхование, единым общероссийским (национальным) объединениям соответствующих юридических лиц;³

- платежи участников оптового рынка электроэнергии Совету рынка.⁴

Такие платежи взимают и иные объединения, действующие на организационно монопольной основе, например:

- объединение туроператоров выездного туризма,⁵

- спортивные объединения – общероссийские и региональные спортивные федерации, Олимпийский комитет России, Паралимпийский, Сурдлимпийский комитеты и Специальная олимпиада.¹

¹ ст. 29 – 38 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре...», глава VI Основ законодательства РФ о нотариате

² ст. 24¹⁰ Федерального закона от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности», ст. 26¹ Федерального закона от 26 октября 2012 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», ст. 55²⁰ – 55²² Градостроительного кодекса РФ

³ глава 5 Федерального закона от 14 июня 2012 года № 67-ФЗ; главы III, V Федерального закона от 25 апреля 2002 года № 40-ФЗ; главы 3-4 Федерального закона от 27 июля 2010 года № 225-ФЗ

⁴ ст. 33 Федерального закона «Об электроэнергетике»

⁵ ст. 11¹ – 11⁵ Федерального закона от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в РФ»

Также объединения могут взимать платежи на формирование компенсационных фондов или резервов в целях обеспечения имущественных обязательств их членов.

За счёт компенсационных фондов производятся выплаты в пользу лиц, которым причинены убытки членами объединения, или лиц, перед которыми член объединения не выполнил обязательства (например, из-за несостоятельности). Обязанность внести платёж в счёт формирования компенсационного фонда прямо и тесно связана с имущественной обязанностью, которую член объединения несёт в возмездных гражданско-правовых отношениях, в связи с чем можно считать возмещением и публично-правовой платёж. Компенсационные фонды предусмотрены законом, в частности, для нотариальных палат, объединений организаций саморегулирования, союзов страховщиков и объединения операторов выездного туризма. Так, Национальный союз страховщиков ответственности, чья деятельность касается страхования перевозок и опасных объектов, обязывает своих членов разместить денежные средства на специальном счёте гарантийного фонда согласно требованиям соглашения о перестраховочном пуле между членами объединения. Чаще всего выплаты из компенсационных фондов производятся в части, не покрытой страховкой, но для выездного туризма сначала оказывается экстренная помощь туристу из фонда, затем союз туроператоров предъявляет регрессные требования к страховщику.

Особенность страхования ответственности перед гражданами для владельцев опасных объектов, а если вред причинён здоровью и жизни, то и для владельцев транспортных средств, – обязанность выплат из резерва гарантий не только вместо неплатежеспособного страховщика, но и при заведомом отсутствии страховщика, когда нарушена обязанность застраховать ответственность, а также при неизвестности причинителя вреда. В этой части платежи в компенсационные фонды являются отчислениями, а не возмещениями.

Установление платежей в рамках обязательного профессионального самообложения, как правило, является вопросом ведения общего собрания или представительного органа соответствующего объединения.

Собрание или представительный орган объединения в этом отношении осуществляют по сути публично-правовые парламентские функции.

Вместе с тем, платежи, направленные на формирование компенсационных фондов, устанавливаются чаще всего законом и подзаконными актами.

Обычно плательщиками являются все члены объединения.

Некоторые объединения устанавливают льготы отдельным категориям плательщиков, например, в адвокатских палатах распространены льготы инвалидам и ветеранам (включая адвокатов, проработавших более определённого времени).

¹ ст. 11 – 18 Федерального закона от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в РФ»

В вопросах объекта, базы, ставки и периода платежа правовые конструкции обязательного профессионального самообложения существенно различаются.

Ряд объединений устанавливают вступительные и членские взносы в твёрдом размере. Вступительные взносы могут оказаться выше членских во много раз, что может ограничить доступ к профессии: примеры тому известны, в частности, из практики адвокатских палат.

Взносы нотариусов на практике устанавливаются в твёрдом размере или в процентах к валовому доходу от нотариальной деятельности (например, 5 %); помощники нотариусов и стажёры чаще уплачивают твёрдые взносы. Взносы региональных палат в федеральную палату не могут быть меньше 1 % валового дохода от нотариальной деятельности.¹

В объединениях организаций саморегулирования размер взноса устанавливается обычно соразмерно количеству членов каждой организации саморегулирования.

В Национальном совете по оценочной деятельности его уставом в 2008 г. установлен порядок расчёта взносов в зависимости от количества лиц, представляющих входящую в объединение организацию саморегулирования в коллегиальном исполнительном органе объединения (который также назван Советом). Каждая организация саморегулирования, состоящая в Совете (объединении), направляет в Совет объединения (его исполнительный орган) до 3 представителей и ещё по 1 представителю за каждую тысячу оценщиков, состоящих в данной организации саморегулирования. Взносы, в свою очередь, соразмерны количеству членов «Совета Совета», представляющих каждую организацию саморегулирования.²

В действующем на оптовом рынке электроэнергии Совете рынка размеры членских взносов различаются в зависимости от категории участника рынка:³

- продавцы и покупатели должны в совокупности уплатить одинаковые взносы; при этом для каждого продавца и каждого покупателя взнос также должен быть равным;

- инфраструктурные организации рынка платят взносы, равные меньшему из размеров взносов, рассчитанных для каждого продавца либо каждого покупателя в соответствии с изложенным порядком;

- эксперты платят половину взноса, рассчитанного для инфраструктурной организации в соответствии с изложенным порядком.

Членские взносы уплачиваются раз в месяц или в квартал, реже – раз в год.

Платежи, формирующие упомянутые компенсационных фонды и резервы, рассчитываются не в твёрдом размере, а на основе определённого показателя, существенного для обеспечиваемой деятельности.

¹ ст. 32 Основ законодательства о нотариате

² <http://ncva.ru/upload/ustav.doc>

³ http://www.np-sr.ru/idc/groups/public/documents/sr_pages/sr_0v036594.doc

Компенсационный фонд Федеральной нотариальной палаты формируется по ставке 5 % членских взносов региональных палат в федеральную палату, т.е. не менее 0,05 % валового дохода от нотариальной деятельности.¹

Для туроператоров выездного туризма взносы уплачиваются в размере 0,1 % суммы денежных средств, полученных от продажи «туристского продукта в сфере выездного туризма», но не менее 100 тыс. руб. Взнос подлежит перечислению в течение 15 дней со дня опубликования или представления бухгалтерской отчетности, но не позднее 15 апреля текущего года.²

Для компенсационных фондов и резервов союзов страховщиков ставка платежей устанавливается в процентах от страхового тарифа. Для страхования ответственности владельцев транспортных средств ставка составляет 1 % на выплаты за неплатежеспособных страховщиков и 2 % на выплаты, когда ответственность не была застрахована или неизвестен причинитель вреда,³ однако союз страховщиков может установить надбавки, учтя факторы, которые существенно влияют на вероятность и объём выплат.⁴ Для страхования ответственности владельцев опасных объектов ставка едина и составляет 3 %.⁵ Для страхования перевозок платежи также рассчитываются от страховых премий (их чистого притока за период), но ставка платежа определяется союзом страховщиков; если фонд достиг размера, обеспечивающего обязательства всех членов союза, то внесение платежей может быть приостановлено.⁶

Объединения организаций саморегулирования оценщиков, банкротных управляющих, а также проектировщиков, изыскателей и строителей ведают компенсационными фондами, переданными им от организаций саморегулирования, прекративших деятельность.

Поэтому напрямую в пользу таких объединений платежи на формирование указанных фондов не вносятся. Фонды формируются в гражданско-правовом порядке платежами организациям саморегулирования, закон устанавливает наименьшие размеры таких платежей.⁷

¹ ст. 18¹ Основ законодательства о нотариате

² ст. 11⁴ Федерального закона «Об основах туристской деятельности в РФ»

³ п.п. 3 – 5 Требований к структуре страховых тарифов – Приложения 3 к Указанию Банка России от 19 сентября 2014 года № 3384-У

⁴ п. 3 ст. 22 Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств»

⁵ Структура страхового тарифа, утв. Постановлением Правительства РФ от 1 октября 2011 г. № 808

⁶ ст. 22 Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика...», п. 5 Требований к размеру компенсационного фонда профессионального объединения страховщиков по обязательному страхованию гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров и порядка его формирования и использования, утв. Приказом Минфина России от 25 июля 2013 г. № 71н

⁷ ст. 55¹⁶ Градостроительного кодекса РФ, часть девятая ст. 248 Федерального закона «Об оценочной деятельности», ст. 251 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»

Порядок исчисления и уплаты рассматриваемых платежей обычно не представляет какой-либо сложности: каждый плательщик самостоятельно исчисляет и вносит платёж, иногда платёж вносится на основании счёта от организации – получателя.

Учитывая, что адвокаты могут быть одновременно членами палаты и коллегии либо бюро, а также работать в юридической консультации, особенностью порядка внесения платежей адвокатами является распространённость их внесения организациями, которые являются налоговыми агентами при уплате налога на доходы от адвокатской деятельности.

Мерой ответственности за невнесение платежей при обязательном профессиональном самообложении может быть исключение из объединения. Угроза такой меры применима ко всем упомянутым объединениям, кроме общероссийских объединений организаций саморегулирования проектировщиков, изыскателей и строителей, которые не могут исключать членов, не вносящих платежи.

Из-за применения такой меры лица, занимающиеся определённой деятельностью, могут потерять возможность её вести¹, а объединения таких лиц, исключаемые из единого общероссийского объединения, теряют возможность влиять на решения, принимаемые общероссийским объединением.

Одна из задач общероссийского объединения (союза) страховщиков ответственности владельцев транспортных средств (Российского союза автостраховщиков) – аккредитация операторов технического осмотра.² Эта задача возложена на союз страховщиков, поскольку качественный технический осмотр снижает риск страхового случая, а значит, соответствует имущественным интересам страховщиков. За аккредитацию союз взимает плату, размер которой установлен Правительством РФ³, она схожа по своей сути с государственной пошлиной и иными административными сборами.

Однако операторы технического осмотра не состоят в союзе страховщиков, то есть такой платёж не является профессиональным самообложением.

Равным образом к государственной пошлине и административным сборам близка по своей природе плата за персональную аккредитацию работников подразделений иностранных юридических лиц, осуществляемую Торгово-промышленной палатой РФ в рамках её исключительных полномочий.⁴

¹ Для адвокатов прекращение статуса имеет значение преимущественно при досудебном производстве уголовного дела, учитывая, что для иной юридической помощи статус адвоката в настоящее время необязателен.

² подп. «г1» п. 1 ст. 25 Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств»

³ Постановление от 3 ноября 2011 г. № 912

⁴ <http://tpprf.ru/ru/services/62582/>

5.18. Иные проблемы, выявленные в рамках исследования

Участники опроса высказывали ряд предложений, которые касались принудительных платежей, не являющихся публично-правовыми, а также обязательных затрат на проведение определённых мероприятий (охрана труда и т.п.) или формирования обязательных резервов. Данные обременения не были предметом настоящего исследования. Вместе с тем, поскольку эти обременения также оказывают определённое влияние на бизнес, необходимо начать работу по созданию единого реестра подобных обременений.

Необходимо отметить множественные жалобы участников опроса на крайне высокие размеры таких платежей организациям саморегулирования за контроль качества услуг, оказываемых арбитражными управляющими при банкротстве.

Также участники опроса обращали определённое внимание на практику применения отдельных мер ответственности. Отмечалась несоразмерность затрат на искусственное воспроизводство водных биологических ресурсов (ст. 45, 50, 53 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов») причинённому экологическому ущербу.

Кроме того, отмечалась недостаточная конкуренция на определённых рынках (например, эквайринга и интернет-эквайринга, где платежи взимаются в процентах от суммы транзакции, хотя затраты не зависят от суммы).

Отмечались обременения, которые по своей форме добровольны, но на практике стали обязательными для определённых категорий экономических субъектов (например, «социальная ипотека» в Республике Татарстан).

Также в период проведения исследования лишь начала складываться практика признания неправомерными обременений, не основанных на федеральном законе, в сфере благоустройства территории¹.

Данные проблемы также заслуживают внимания органов государственной власти в целях улучшения условий ведения предпринимательской деятельности, а также дополнительных исследований.

¹ Определение Верховного Суда РФ от 12 марта 2015 г. по делу № 310-КГ14-4599.

**ОЦЕНКА ФИНАНСОВОГО БРЕМЕНИ
НЕКОДИФИЦИРОВАННЫХ ПУБЛИЧНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ
(ПЛАТЕЖЕЙ, АНАЛОГИЧНЫХ НАЛОГАМ И СБОРАМ)**

Минфин России определяет показатель налоговой нагрузки как **процентную долю налоговых доходов в валовом внутреннем продукте (ВВП) за период.**

Так, в Основных направлениях налоговой политики на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов¹ Минфин России оценил налоговые доходы за 2014 г. в процентах к ВВП в следующих величинах:

Налоговые доходы и платежи (всего)	34,42
Налог на прибыль организаций	3,33
Налог на доходы физических лиц	3,78
Налог на добавленную стоимость	5,52
Акцизы	1,5
Таможенные пошлины	7,74
Налог на добычу полезных ископаемых	4,07
Страховые взносы	6,66
Прочие налоги и сборы	1,82

В прочие налоги и сборы включены налоги на совокупный доход, налоги на имущество, налоги и платежи, связанные с добычей полезных ископаемых (кроме налога на добычу полезных ископаемых).

Таким же образом – в процентах к ВВП – может быть оценена нагрузка, вызванная уплатой неcodифицированных публичных платежей.

Часть неcodифицированных публичных платежей оценивается Минфином России в составе налоговой нагрузки.

Как следует из Федерального закона «Об исполнении федерального бюджета за 2014 год», Федеральных законов об исполнении бюджетов Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ и Фонда обязательного медицинского страхования РФ, в составе налоговой нагрузки Минфином России учтены:

1) ввозная и вывозная таможенные пошлины, а также защитные пошлины, объём поступления которых составил за 2014 год 5,7 трлн. руб.;

2) взносы на обязательное социальное страхование, объём поступления которых составил за 2014 год 5,439 трлн. руб.;

3) регулярные платежи за пользование недрами при выполнении соглашений о разделе продукции, объём поступлений которых составил за 2014 год составил 24 млрд. руб.

¹ http://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=62450

Ниже произведена оценка финансового бремени неcodифицированных публичных платежей, не учтённых в составе налоговой нагрузки Минфином России, в минимальной величине на основании открытых источников.

Произведённая минимальная оценка на основании открытых источников показывает, что бремя уплаты неcodифицированных публичных платежей, которые не оцениваются Минфином России при расчёте налоговой нагрузки, составляет **не менее 700 млрд. руб. или 0,99 % от ВВП за 2014 год.**

По итогам 2015 года данная величина **может превысить 1% от ВВП** из-за введения новых неcodифицированных публичных платежей, включая:

- взносы на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных жилых домах в городе Москве;

- плату в счёт возмещения вреда, причиняемого автодорогам транспортными средствами массой свыше 12 тонн.

С 2016 года к данным платежам добавится существенная сумма экологического сбора.

ПРИРОДОПОЛЬЗОВАТЕЛЬСКИЕ ОТЧИСЛЕНИЯ

Плата за пользование водными объектами

Согласно Федеральному закону «Об исполнении федерального бюджета за 2014 год», объём поступлений составил в 2014 году **10,44 млрд. руб.**

Плата за заключение охотхозяйственного соглашения, за закрепление долей квот вылова водных биологических ресурсов и за заключение договора о предоставлении рыбопромыслового участка

Согласно Федеральному закону «Об исполнении федерального бюджета за 2014 год», объём поступлений составил в 2014 году **909 млн. руб.**

Разовые и регулярные платежи за пользование недрами (кроме доходов от выполнения соглашений о разделе продукции, учтённых как налоговые)

Согласно Федеральному закону «Об исполнении федерального бюджета за 2014 год», объём поступлений за 2014 год составил около **90 млрд. руб.**

ПЛАТЕЖИ ЗА ПОЛЬЗОВАНИЕ РАДИОЧАСТОТНЫМ СПЕКТРОМ

Согласно Федеральному закону «Об исполнении федерального бюджета за 2014 год», объём поступлений за 2014 год составил **21,24 млрд. руб.**

ОТЧИСЛЕНИЯ ОПЕРАТОРОВ СВЯЗИ ОБЩЕГО ПОЛЬЗОВАНИЯ В РЕЗЕРВ УНИВЕРСАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ

Согласно Федеральному закону «Об исполнении федерального бюджета за 2014 год», объём поступлений за 2014 год составил **14,3 млрд. руб.**

ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫЕ ВЗНОСЫ И ОТЧИСЛЕНИЯ

Плата за снятие запрета на строительство и реконструкцию на земельном участке и за изменение вида разрешённого использования земельного участка в городе Москве

По данным Департамента городского имущества города Москвы, объём поступлений составил в 2013 году 8 млрд. рублей¹, что является основанием для оценки платежей за 2014 год с учетом инфляции как **8,91 млрд. рублей.**

Плата за изменение вида разрешённого использования земельного участка в городе Москве

Объём поступлений платы за изменение вида разрешённого использования земельного участка на вид, предусматривающий строительство или реконструкцию, в городе Москве за 2014 год составил **21 млрд. рублей.**²

АВТОДОРОЖНЫЕ ВЗНОСЫ

Плата в счёт возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам транспортными средствами, осуществляющими перевозки тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов

Согласно Федеральному закону «Об исполнении федерального бюджета за 2014 год», объём поступлений за 2014 год составил **866 млн. руб.**

Плата за парковку транспорта на автомобильных дорогах (в городе Москве)

Согласно данным с официального сайта «Московский паркинг», общий объём поступлений платы за парковку транспорта на автомобильных дорогах города Москвы за 2014 год составил **1,19 млрд. руб.**³

ПРИРОДООХРАННЫЕ ВЗНОСЫ

Плата за негативное воздействие на окружающую среду

Согласно Федеральному закону «Об исполнении федерального бюджета за 2014 год», объём поступлений за 2014 год составил 5,51 млрд. руб. Поскольку в федеральный бюджет зачисляется 20 % платы (ст. 51 Бюджетного кодекса РФ), объём поступлений в бюджетную систему составил **25-30 млрд. руб.**

УТИЛИЗАЦИОННЫЙ СБОР

Согласно Федеральному закону «Об исполнении федерального бюджета за 2014 год», объём поступлений за 2014 год составил **102,505 млрд. руб.**

ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ СБОР В МОРСКИХ ПОРТАХ

Согласно отчётности ФГУП «Росморпорт», объём поступлений составил за 2014 год **0,47 млрд. руб.**⁴

¹ http://dgi.mos.ru/presscenter/publications/detail/1057130.html?word_file=y

² <http://dgi.mos.ru/presscenter/publications/detail/1609378.html>

³ http://parking.mos.ru/upload/docs/otchet_sredstva.pdf

⁴ http://rosmorport.ru/media/File/Disclosure/form_2/2014/central.pdf

ДИСПЕТЧЕРСКИЕ ВЗНОСЫ

Корабельные, навигационные и иные сборы, уплачиваемые за обеспечение безопасного судоходства и навигационное обеспечение в портах и на внутренних водных путях

Объём поступлений за 2014 год составил **16,6 млрд. руб.**, в том числе:

16,13 млрд. руб. в морских портах согласно данным ФГУП «Росморпорт»;¹

469,6 млн. руб. на внутренних водных путях согласно данным ФБУ «Администрация "Волго-Балт"»², ФБУ «Администрация Волжского бассейна»³.

Сборы за аэронавигационное обслуживание воздушных судов

Исходя их доклада о финансово-хозяйственной деятельности ФГУП "Госкорпорация по ОрВД", за 2014 г. доходы от аэронавигационного обслуживания, которые формируются за счет сборов за аэронавигационное обслуживание воздушных судов, составили **61,53 млрд. руб.**

Плата за оперативно-диспетчерское управление в электроэнергетике

Согласно отчётности системного оператора Единой энергетической системы, объём поступлений составил **26,28 млрд. руб.**

СТРАХОВЫЕ ВЗНОСЫ БАНКОВ В ФОНД ОБЯЗАТЕЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ ВКЛАДОВ

Согласно отчёту Агентства по страхованию вкладов, объём поступлений за 2014 год составил **65,93 млрд. руб.**⁴

Взносы на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном жилом доме

Объём взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном жилом доме, по оценке Института проблем ценообразования и регулирования естественных монополий НИУ ВШЭ, составил в 2014 году **179,5 млрд. руб.**⁵ Показатель был рассчитан на основе данных о минимальном взносе, утвержденном в субъекте РФ, приведённых в нормативных правовых актах субъектов РФ.

КОМПЕНСАЦИОННЫЕ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПОШЛИНЫ

Патентные и иные пошлины, связанные с правовой охраной объектов интеллектуальной собственности

Объём поступлений пошлин, связанных с правовой охраной объектов интеллектуальной собственности, по сведениям об исполнении федерального бюджета по доходам, администрируемым Федеральной службой по интеллектуальной собственности, за 2014 г. составил **3,05 млрд. руб.**⁶

¹ http://rosmorport.ru/media/File/Disclosure/form_2/2014/central.pdf

² <https://www.volgo-balt.ru/page/140>

³ <http://xn--80adbch2buek4ak3i.xn--p1ai/site.php?id=2910&sid=2909>

⁴ http://www.asv.org.ru/agency/annual/2014/page1_4.html

⁵ <http://www.hse.ru/news/community/155525894.html>

⁶ <http://www.rupto.ru/activities/budget>

Сборы за выдачу лицензии на приобретение оружия, разрешений на хранение или хранение и ношение, ввоз и вывоз оружия и патронов к нему, продление сроков действия разрешений

Для оценки сбора были использованы данные о росте числа владельцев оружия в 2011 году в Москве.¹ Далее, руководствуясь информацией, что в Москве проживает треть всех зарегистрированных владельцев оружия в России,² рост числа владельцев оружия в России был принят равным росту числа владельцев оружия в Москве, умноженному на три. Исходя из среднего платежа по данному сбору,³ оценка общей суммы платежей, скорректированной на инфляцию, в 2014 году составляет **6,6 млн. руб.**

Таможенные сборы

Согласно Федеральному закону «Об исполнении федерального бюджета за 2014 год» и докладу Федеральной таможенной службы за 2014 год,⁴ объём поступления таможенных сборов составил за 2014 год **16,4 млрд. руб.**

Плата за приобретение акцизных марок у таможенных органов

Согласно Федеральному закону «Об исполнении федерального бюджета за 2014 год», объём поступлений за 2014 год составил **1,379 млрд. руб.**

Сборы за участие в конкурсе, аукционе на право пользования недрами

Согласно Федеральному закону «Об исполнении федерального бюджета за 2014 год», объём поступлений за 2014 год составил **81 млн. руб.**

Плата за проведение государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр

Согласно Федеральному закону «Об исполнении федерального бюджета за 2014 год», объём поступлений за 2014 год составил **218 млн. руб.**

Сбор на проведение государственной экологической экспертизы

Согласно Федеральному закону «Об исполнении федерального бюджета за 2014 год», объём поступлений за 2014 год составил **230 млн. руб.**

Консульские сборы и возмещение расходов, связанных с осуществлением консульских действий

Согласно Федеральному закону «Об исполнении федерального бюджета за 2014 год», объём поступлений за 2014 год составил **8,525 млрд. руб.**

¹ http://inmsk.ru/news_society/20120202/342525503.html

² http://statistika.ru/law/2010/04/28/law_16475.html

³ Постановление Правительства РФ от 8 июня 1998 г. № 574

⁴ http://www.customs.ru/index.php?id=7995&Itemid=1845&option=com_content&view=article

Плата за предоставление сведений государственных реестров юридических лиц и индивидуальных предпринимателей сведений и документов

Согласно Федеральному закону «Об исполнении федерального бюджета за 2014 год», отчёту ФНС России,¹ объём поступлений составил за 2014 год **1,04 млрд. руб.**

Плата за предоставление сведений, содержащихся в едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним

Согласно Федеральному закону «Об исполнении федерального бюджета за 2014 год» и по данным Росреестра,² объём поступлений составил за 2014 год **2,2 млрд. руб.**

Отчисления иностранных лиц за пользование путями сообщения

Сбор за проход иностранных судов по внутренним водным путям – на участках внутренних водных путей, соединяющих Балтийское, Азовское и Каспийское моря

По данным федеральных бюджетных учреждений «Администрация «Волго-Балт»³, «Администрация Волжского бассейна»⁴, «Администрация «Волго-Дон»⁵ и «Азово-Донская бассейновая администрация»,⁶ объём поступлений за 2014 год составил **2,3 млн. руб.**

Платежи за пролёт через воздушное пространство России, получаемые назначенными авиаперевозчиками на основании международных договоров о воздушном сообщении и соглашений с иностранными авиаперевозчиками о разделе доходов

Согласно расчетам Еврокомиссии, в 2011 году масштаб выплат европейских авиакомпаний за пользование воздушным пространством России составил порядка 420 млн. долларов США в год.⁷ С учетом среднегодового курса доллара за 2011 год и уровня инфляции за 2011-2014 гг. примерная оценка объёма поступлений за 2014 г. составляет **16,54 млрд. руб.**

ПЛАТА ДЛЯ СБОРА СРЕДСТВ НА ВЫПЛАТУ ВОЗНАГРАЖДЕНИЯ ЗА СВОБОДНОЕ ВОСПРОИЗВЕДЕНИЕ ФОНОГРАММ И АУДИОВИЗУАЛЬНЫХ ПРОИЗВЕДЕНИЙ В ЛИЧНЫХ ЦЕЛЯХ

Согласно данным Российского союза правообладателей, объём поступлений составил в 2014 году **2,675 млрд. руб.**⁸

¹ http://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/4621635/

² https://rosreestr.ru/site/open-service/statistika-i-analitika/finansovo-ekonomicheskaya-deyatelnost/istoch_form_dohodov/

³ <https://www.volgo-balt.ru/page/140>

⁴ <http://xn--80adbch2buek4ak3i.xn--p1ai/site.php?id=2910&sid=2909>

⁵ <http://www.vdgbu.ru/>

⁶ <http://adgbu.ru/working/infmonopol/>

⁷ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-88_en.htm

⁸ http://www.rp-union.ru/netcat_files/File/05.10.2015.pdf

Отчисления предприятий и организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, в специальные резервные фонды Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»

По данным государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», объём поступлений в 2014 году составил **7,55 млрд. руб.**¹

1

http://www.rosatom.ru/resources/b4e6c080490b15309b38ff01a0508840/go_rosatom_2014.pdf

ОПРОС
ОБ ОЦЕНКЕ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
ПЛАТЕЖЕЙ, АНАЛОГИЧНЫХ НАЛОГАМ И СБОРАМ
(НЕКОДИФИЦИРОВАННЫХ ПУБЛИЧНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ)

Сводные данные

По итогам опроса сведены ответы из всех поступивших опросных листов.

Ответы, не относящиеся к тематике конкретного опросного листа, переносились в соответствующий им опросный лист или в общий опросный лист.

Ответы, не относящиеся к тематике исследования, не приводятся.

Кроме того, не приводятся ответы, основным содержанием которых является предложение о снижении ставок (размера) платежей.

Содержание опросных листов подвергалось уточняющей редакционной правке, которая не изменяла смысл изложенных в них данных.

ОПРОСНЫЙ ЛИСТ 1
ДЛЯ ШИРОКОГО КРУГА ЭКОНОМИЧЕСКИХ СУБЪЕКТОВ (ПОЛУЧЕНО: 122)

1. Описание деятельности плательщиков

Укажите основные виды деятельности, которыми занимается ваша организация (достаточно простого описания, коды ОКВЭД не требуются).

Указано несколько сотен видов деятельности в десятках отраслей народного хозяйства: сельское хозяйство; добыча полезных ископаемых; обрабатывающие производства; строительство; коммунальное снабжение (электро-, теплоснабжение, водоснабжение и т.п.); логистика; связь; здравоохранение; образование; научные исследования; прочие работы (услуги); предоставление имущества, финансирование, страхование; торговля.

Оцените масштаб деятельности экономического субъекта, для которого заполняется опросный лист (малое, среднее, крупное предприятие).

Малое – 39

Среднее – 28

Крупное – 37

2.1. Перечень уплачиваемых платежей

Плательщиками каких неcodифицированных публичных платежей (далее – платежи) являетесь вы или ваша организация (кроме специальных видов платежей, рассматриваемых в опросных листах 2.1 – 2.7)?

Участниками опроса были упомянуты практически все платежи, указанные в перечне (раздел 2 отчёта).

Практически все участники опроса уплачивают социальные отчисления и взносы.

Около трети опрошенных вносят плату за негативное воздействие на окружающую среду (она взимается практически во всех производственных отраслях).

Многие плательщики отметили, что вносили плату за предоставление сведений различных государственных реестров.

Остальные платежи, исходя из опроса, имеют меньшее распространение.

2.2. Оценка бремени платежей

Укажите, какие из платежей накладывают на вашу деятельность существенное бремя (из расчёта за год):

- в абсолютном выражении (сумма)

Вид платежа	Существенность (да / нет)	Сумма (необязательно)
Взносы на обязательное социальное страхование	Да – 76 Нет – 28	
Плата за негативное воздействие на окружающую среду	Да – 14 Нет – 32	
Плата за предоставление сведений государственных реестров юридических лиц и индивидуальных предпринимателей	Да – 1 Нет – 24	
Утилизационный сбор	Нет – 5	

Платежи, собравшие менее 5 ответов, не приводятся

- в доле к выручке

Вид платежа	Существенность (да / нет)	Доля (необязательно)
Взносы на обязательное социальное страхование	Да – 80 Нет – 14	
Плата за негативное воздействие на окружающую среду	Да – 12 Нет – 33	
Плата за предоставление сведений государственных реестров юридических лиц и индивидуальных предпринимателей	Да – 4 Нет – 32	
Сбор на проведение государственной экологической экспертизы	Нет - 7	

Платежи, собравшие менее 5 ответов, не приводятся.

- в отношении затрат времени и средств на взимание платежей, включая меры, необходимые для их уплаты – регистрацию в каком-либо органе или организации, подготовку и сдачу отчётности, прохождение проверок и т.п.

Вид платежа	Существенность (да / нет)	Затраты в человеко-часах (необязательно)
Взносы на обязательное социальное страхование	Да – 50 Нет – 16	
Плата за негативное воздействие на окружающую среду	Да – 20 Нет – 25	

Плата за предоставление сведений государственных реестров юридических лиц и индивидуальных предпринимателей	Да – 6 Нет – 20	
Сбор на проведение государственной экологической экспертизы	Да – 2 Нет – 4	

Платежи, собравшие менее 5 ответов, не приводятся.

3. Использование льгот и конкурентная среда

Применяете ли вы или ваши конкуренты льготы по уплате платежей?

Нет – 77

Да – 12

Как правило, применяются скидки к страховому тарифу на страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Иные применяемые льготы также чаще всего связаны с социальными взносами.

4. Неясности и споры

4.1. Возникали ли у вас неясности в порядке исчисления и уплаты платежей? Вы можете указать при желании, по каким вопросам возникали такие неясности.

Нет – 59

Да – 11

Возникали неясности, в основном, в части исчисления и уплаты социальных взносов (возврат ошибочно списанных взносов и пеней, «зависание» электронной базы данных ПФР, начисление взносов при реорганизации, дополнительные тарифы взносов, определение облагаемых и необлагаемых выплат) и платы за негативное воздействие на окружающую среду (зачёт затрат на выполнение природоохранных мероприятий, расчёт платы).

4.2. Если у вас возникали неясности в порядке исчисления и уплаты платежей, то как, с чьей помощью (обращение к администратору платежа, получение профессиональных консультаций) и в пользу кого они были устранены?

Неясности устранялись через обращение к администратору платежа, а также получение профессиональных консультаций, как в пользу плательщика, так и в пользу администратора. Однако обращение к администратору может быть длительной процедурой (6-8 месяцев), он может не принимать мнения профессиональных консультантов в пользу плательщика.

4.3. Возникали ли у вас споры с администратором платежа?

Нет – 67

Да – 14

Возникали споры, в основном, в части исчисления и уплаты социальных взносов (определение облагаемых и необлагаемых выплат и иные вопросы, по которым возникают неясности порядка исчисления и уплаты взносов) и платы за негативное воздействие на окружающую среду.

4.4. Какого рода принудительные меры администратор платежа намеревался применить или применял к вам или вашей организации?

Доначисление пеней, штрафов, приостановление операций по счетам, списание задолженностей, взыскание через суд, отказ в принятии решения до внесения платежа, заявление о ликвидации

4.5. Каков исход споров с администратором платежа, если такие споры возникали?

Суды принимают сторону как администраторов платежа, так и плательщиков.

5. Оценка эффективности и предложения

5.1. Каковы для вас ключевые особенности уплаты взносов на обязательное социальное страхование по сравнению с отменённым единым социальным налогом и как вы оцениваете эти особенности – положительно, отрицательно, нейтрально?

Нейтрально – 42

Отрицательно – 5

Положительно – 2

Нагрузка для завода по страховым взносам по сравнению с ЕСН увеличилась.

Корпорация оценивает особенности отрицательно, так как произошел рост платежей, в связи с увеличением ставок, а также увеличен порог для отчислений в ПФР и ФСС, отменён порог в ФФОМС.

Высокий размер страховых взносов для малых предприятий отрицательно влияет на их деятельность (предприятия не имеют возможность направлять средства на развитие)

По сравнению с ЕСН значительно сокращен перечень выплат, не облагаемых взносами на обязательное социальное страхование.

База по ЕСН и по страховым взносам отличается тем, что страховые взносы в фонды нужно начислять с выплат, которые не уменьшают базу по налогу на прибыль.

Замена регрессивной шкалы по ЕСН на предельную величину заработка работника нарастающим итогом по страховым взносам.

Отрицательно оцениваем двукратный рост платежа и ожидаемый трёхкратный по сравнению с тем, что платили раньше. Если бы это привело к пропорциональному росту пенсий и пособий, так ведь нет этого.

Значительное увеличение совокупного размера взносов, сужение перечня не облагаемых расходов, отмена регрессивной шкалы по страховым взносам – отрицательно.

Социальные взносы составляют львиную долю всех налоговых и неналоговых платежей. Именно по этой причине, а не по причине высоких налогов существует так называемая «серая зарплата» и «неформальная занятость».

Объем работ для исполнителей по расчёту, уплате и формированию отчетности по страховым взносам по сравнению с ЕСН значительно увеличился.

Значительно увеличилось количество отчетных форм и информации в них.

Очень сложно стало (выросла трудоемкость начисления, контроля).

Стало значительно сложнее работать, отмену ЕСН оцениваю отрицательно.

Сложная отчетность, надо обращаться в специализированные организации, чтобы отправить сведения в ПФР, надо платить за это деньги, оцениваю отрицательно.

Оцениваю нейтрально, но вскоре планируют ввести ежемесячную отчетность по взносам вместо ежеквартальной. Если электронное дело страхователя в рамках одного отделения Пенсионного фонда (например, при смене юридического адреса) передается из одного округа в другой 3-6 месяцев (наше передавалось 8, в середине срока пришло извещение о неправильном исчислении взносов и ошибочной отчетности, поскольку данные не были сопоставлены), то ПФР с ежемесячными отчетами «зароется» надолго.

Для каждого из фондов нужно оформлять отдельное платежное поручение.

При ошибке в КБК (а не только в счёте Федерального казначейства и наименовании банка получателя) обязанность по уплате взносов не считается исполненной.

Зачёт переплаты по страховым взносам, перечисленным в один фонд, в счет платежей, причитающихся в другой фонд, невозможен (п. 21 ст. 26 закона № 212-ФЗ). Также нельзя зачесть переплату в счет налоговых платежей.

Особенности уплаты оцениваем положительно в части улучшения администрирования платежей, т.к. после замены ЕСН контроль над начислением и уплатой страховых взносов на обязательное пенсионное и медицинское страхование осуществляет ПФР; на обязательное социальное страхование ФСС, которые более качественно ориентируются в пенсионном и социальном законодательстве, чем ИФНС.

Упрощение расчёта и уплаты взносов. По отмененному единому социальному налогу было два администратора – внебюджетные фонды и налоговая инспекция, наличие одного администратора по страховым взносам (внебюджетные фонды) оцениваем положительно.

Ключевые особенности уплаты взносов на страхование в сравнении с отмененным ЕСН положительны, т.к. администратором являются внебюджетные фонды. Гораздо проще работать напрямую в части сдачи отчетности, сверки расчетов, проведения зачётов и т.д., чем ранее, когда администратором являлся налоговый орган.

Нет необходимости взаимодействовать одновременно с двумя органами – налоговой службой и внебюджетными фондами, изменение положительное.

Ключевые особенности: работа ведется напрямую с отдельным фондом. Положительно.

5.2. Есть ли у вас предложения по совершенствованию порядка установления или взимания обязательных публичных платежей (какие)?

Рассмотреть возможность снижения ставок социальных взносов до 20 %.

Уменьшить порог для отчислений в ПФР и ФСС.

Предложение по отмене обложения взносами в размере 10% превышения установленной предельной величины базы для начисления страховых взносов в ПФР по физическому лицу, у которого возникло такое превышение, т.к. данная оплата не идет для расчета пенсии этому физическому лицу.

Общая налоговая база при исчислении социальных взносов.

В рамках взносов на обязательное пенсионное страхование – приравнивание отчётного периода к расчётному, сокращение сроков проверки представляемой отчетности.

Реже менять формы расчётов социальных взносов и коды бюджетной классификации.

Передать администрирование в ФНС в общем порядке.

Пусть начинают эффективнее работать, упростят все процедуры и сократят свои штаты. Я тут видел формулу расчёта пенсии – кто-то придумал, получил вознаграждение, а теперь толпа бухгалтеров будет собирать ворох данных, обрабатывать их суперкомпьютерами, чтобы одному человеку заплатить на 2 рубля больше чем другому.

Мы всегда платили все платежи сполна, и серых зарплат у нас не было, поэтому мы выглядим неэффективно на фоне тех, кто принимает наличные мимо кассы и ими платит серую зарплату. Многие привлекают вместо работников предпринимателей на патенте – это также снижает налоговое бремя. В итоге доходы казны не растут – одни напруги предпринимателям. Одним словом, народ тихо бастует. Зачем народ напрягать и наказывать, когда можно поощрять и содействовать?

Размеры социальных взносов не соответствуют качеству услуг, предоставляемых населению из этих фондов. Регулярное повышение этих отчислений при неизменно низком качестве услуг вызывает недовольство сотрудников, поскольку делает невозможным рост заработной платы. Необходимо реформирование системы с целью обеспечения прозрачности денежных потоков, а также возможностью управления ими для каждого отдельного гражданина – выбор персонального «пакета страховки» с контролем счёта. Кроме того, одновременно необходимо внести в Трудовой кодекс норму по указанию полной суммы вознаграждения (не только оклад, но и все обязательные и не обязательные) платежи, которые осуществляет работодатель в пользу или от имени сотрудника. Так гражданин самостоятельно сможет управлять размером доли страховых выплат в совокупных затратах работодателя по выполнению трудового договора. При этом организации, которые оказывают услуги, финансируемые из упомянутых фондов должны иметь возможность оказывать эти же услуги на платной основе (по тому же тарифу), если гражданин не перечисляет на эту услугу деньги через работодателя. Это обеспечит как доступность всех услуг всем гражданам, так и финансирование организаций по факту необходимости конкретных услуг вместо совокупного абстрактного (для гражданина) бюджета.

Внесение платы за пользование водными объектами урегулировано Правилами расчета и взимания платы..., утвержденными Постановлением РФ от 14.12.2006 №764. В соответствии с данными правилами при заборе водных ресурсов из водного объекта платежная база устанавливается в договоре водопользования и является объемом допустимого забора водных ресурсов. Учитывая, что платежным периодом является квартал, а максимальный срок действия договора водопользования составляет 20 лет, в договоре водопользования на весь период его действия устанавливаются квартальные объемы допустимого забора водных ресурсов и получается до 80 платежных периодов с установленной платежной базой. Фактически не представляется возможным на весь срок действия договора предусмотреть точный объем забора воды, фактический объем забора воды всегда будет иметь расхождения с запланированным. Это влечёт необходимость производить перерасчет размера платы, для чего ежеквартально заключаются дополнительные соглашения к договору водопользования. Оформляемые дополнительные соглашения фактически только закрепляют в договоре изменение объема забора воды и никак не влияют на внесение платы за пользование водным объектом. Для исключения излишних временных и иных затрат пользователей водными объектами и соответствующих органов на подготовку дополнительных соглашений предлагаем законодательно урегулировать вопрос установления в договорах водопользования только ставки платы за пользование водным объектом и максимально возможные уровни забора водных ресурсов, а платежи за пользование водными объектами, в пределах максимально возможного уровня забора воды осуществлять по фактическому забору воды.

В целях использования возможности зачёта средств на выполнение природоохранных мероприятий в счет платы за негативное воздействие на окружающую среду необходимо установить правила зачета средств, а также определить перечень природоохранных мероприятий, средства на выполнение которых могут быть зачтены в счет платы за негативное воздействие на окружающую среду. В целях исключения возможности двоякого толкования требований законодательства необходимо установить конкретные условия применения стимулирующих коэффициентов, применяемых при исчислении платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Целевое расходование платы за негативное воздействие на окружающую среду.

К разработке порядка установления и взимания обязательных публичных платежей должны быть привлечены профессионалы от бизнеса, в т.ч. и бухгалтеры, а не чиновники, абсолютно далекие от реальности.

Опросный лист 2.1. Недропользование (получено: 6)

Описание деятельности плательщиков

Пожалуйста, укажите, в сфере добычи каких видов полезных ископаемых ведёт деятельность ваша организация (достаточно простого описания).

Углеводородное сырьё (нефть, попутный нефтяной газ), общераспространённые полезные ископаемые (песок, торф), подземные воды.

Каменный уголь

Руда железная товарная необогащенная

Кварцит

Питьевые подземные воды

Драгоценные металлы (золото, серебро), уголь, известняк, строительный камень

Перечень оцениваемых платежей

Плательщиком каких неcodифицированных обязательных платежей в сфере недропользования является ваша организация?

Плата за проведение государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр.

Сбор за участие в конкурсе (аукционе) на право пользования участками недр.

Регулярные платежи за пользование недрами.

Платежи по социально-экономическим соглашениям с субъектами РФ, муниципальными образованиями, коренными малочисленными народами Севера (п. 1 ст. 5, ст. 13.1, ст. 15 Закона РФ «О недрах»).

Оценка бремени платежей

Укажите, какие из неcodифицированных публичных платежей в сфере недропользования (далее – платежи) накладывают на ваш бизнес существенное бремя (из расчёта за год):

- в абсолютном выражении (сумма)

Вид платежа	Существенность (да / нет)	Сумма (необязательно)
Плата за проведение государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр	да	
Сбор за участие в конкурсе (аукционе) на право пользования участками недр	да	
Регулярные платежи за пользование недрами	нет – 2 да – 1	

- в доле к выручке

Вид платежа	Существенность	Доля
-------------	----------------	------

	(да / нет)	(необязательно)
Плата за проведение государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр	да	
Сбор за участие в конкурсе (аукционе) на право пользования участками недр	да	
Регулярные платежи за пользование недрами	нет	

- в отношении затрат времени и средств на взимание платежей, включая меры, необходимые для их уплаты – регистрацию в каком-либо органе или организации, подготовку и сдачу отчетности, прохождение проверок и т.п.

Вид платежа	Существенность (да / нет)	Затраты в человеко-часах (необязательно)
Плата за проведение государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр	да	
Сбор за участие в конкурсе (аукционе) на право пользования участками недр	да	
Регулярные платежи за пользование недрами	нет	

Неясности и споры

Возникали ли у вас неясности в порядке исчисления и уплаты платежей? Вы можете указать при желании, по каким вопросам возникали такие неясности.

Согласно ст. 29 Закона РФ «О недрах» предоставление недр в пользование для добычи полезных ископаемых разрешается только после проведения государственной экспертизы их запасов. Вместе с тем, в конкретной лицензии на добычу подземных вод была предусмотрена обязанность общества провести оценку запасов подземных вод, зарегистрировать геологоразведческие работы, провести буровые, гидрогеологические работы; предоставить материалы подсчета эксплуатационных запасов подземных вод, на участке недр на государственную экспертизу. Таким образом, Общество фактически должно было произвести разведку запасов подземных вод, из чего следовала обязанность производить уплату регулярного платежа за разведку полезных ископаемых. Вместе с тем, Сибнедра разъяснили об отсутствии необходимости в уплате такого платежа.

Возникали неясности, связанные с уплатой регулярных платежей за пользование недрами в целях поиска и оценки, разведки месторождений углеводородного сырья, например, при отсутствии ставок, установленных в лицензии уполномоченным органом или при возобновлении работ по поискам и оценке месторождений в границах горного отвода и др.

Оценка эффективности и предложения

Есть ли у вас предложения по совершенствованию порядка установления или взимания неcodифицированных публичных платежей в сфере недропользования?

1. Возврат недропользователю разового платежа за пользование недрами, установленного по результатам конкурса (аукциона), при добровольном отказе от права на недра (лицензии) в случаях если добыча полезного ископаемого не производилась.

2. Когда начинается попутная добыча, предприятие платит регулярные платежи до момента сдачи в промышленную эксплуатацию участка недр и одновременно НДС по количеству попутно добытого ПИ. Предлагается устранить двойное обложение.

3. Считаю необходимым пересмотреть подход к платежам за размещение вскрышных пород и хвостовых пульп в качестве отходов, устранив их двойное обложение платой за негативное воздействие на окружающую среду и платежами на добычу полезных ископаемых:

3.1. Вскрышные (вмещающие) породы по своей сути являются составной частью месторождения ПИ, за право разработки, которого недропользователь уже заплатил государству соответствующие средства. Без выемки вскрышных пород невозможно извлечь из земли ПИ, и наоборот: невозможно извлечь ПИ без выемки вскрышных пород. Таким образом, выемка вскрышных пород – это обязанность недропользователя, т.к. без этого невозможно добыть ПИ, то есть выполнить лицензионное соглашение. При этом ситуация усугубляется еще и тем, что недропользователь не может влиять на объёмы образования вскрышных пород, т.к. они зависят только от геологического строения самого месторождения ПИ. Т.е. лимитирование вскрышных пород вступает в противоречие с необходимостью соблюдать лицензионные требования и условия. В связи с этим считаю, что требование производить платежи за размещение вскрышных пород являются необоснованными и, по сути, лишь дополнительно обременяют недропользователя. Таким образом, предлагается проработать вопрос о внесении изменений в законодательство в части того, что деятельность недропользователей в области обращения с вскрышными (вмещающими) породами должна строго регламентироваться лишь законодательством о недрах и соответственно не должна обременяться дополнительными платежами за негативное воздействие на окружающую среду.

3.2. Хвостовая пульпа по своей сути является измельчённой исходной рудой, в которой раньше находился полезный компонент, добытый в процессе извлечения. При этом в хвостовой пульпе, как правило, остается полезный компонент, максимальное содержание которого регламентируется лицензионным соглашением и утвержденным проектом на разработку месторождения. Таким образом, в хвостохранилищах – специальных сооружениях, создаваемых для размещения хвостовой пульпы, – может накапливаться существенное количество полезного компонента, который не удалось извлечь из исходной руды. Это может происходить, например, по экономическим причинам, а также при отсутствии соответствующей доступной технологии. Учитывая данное обстоятельство, предлагается проработать вопрос о внесении изменений в законодательство в части того, что деятельность недропользователей в области обращения с хвостовыми пульпами должна строго регламентироваться лишь законодательством о недрах и соответственно не обременяться дополнительными платежами за негативное воздействие на окружающую среду.

ОПРОСНЫЙ ЛИСТ 2.2. ИННОВАЦИИ, СВЯЗАННЫЕ С ПАТЕНТОВАНИЕМ (ПОЛУЧЕНО: 7)

Описание деятельности плательщиков

Укажите основные виды инновационной деятельности, которыми занимаетесь вы или ваша организация (достаточно простого описания).

Научно-исследовательские и опытно конструкторские работы

Разработка, патентование и производство новых изделий медицинской техники

Разработка и освоение технологии производства труб

Технологические работы, подготовка производства

Патентование, использование произведений и изобретений за вознаграждение

Регистрация товарных знаков и иных средств идентификации

Перечень уплачиваемых платежей

Плательщиком каких неcodифицированных платежей в сфере инноваций является ваша организация?

Пошлины, связанные с правовой охраной объектов интеллектуальной собственности (патентные и иные)

Оценка бремени платежей

Укажите, какие из указанных в п. 1.2 платежей (далее в настоящем опросном листе – платежи) накладывают на ваш бизнес существенное бремя (из расчёта за год):

- в абсолютном выражении (сумма)

Вид платежа	Существенность (да / нет)	Сумма (необязательно)
Пошлины, связанные с правовой охраной объектов интеллектуальной собственности (патентные и иные)	нет	

- в доле к выручке

Вид платежа	Существенность (да / нет)	Доля (необязательно)
Пошлины, связанные с правовой охраной объектов интеллектуальной собственности (патентные и иные)	нет	

- в отношении затрат времени и средств на взимание платежей, включая меры, необходимые для их уплаты – регистрацию в каком-либо органе или организации, подготовку и сдачу отчетности, прохождение проверок и т.п.

Вид платежа	Существенность (да / нет)	Затраты в человеко-часах (необязательно)
Пошлины, связанные с правовой охраной объектов интеллектуальной собственности (патентные и иные)	да	до 180 в год

Неясности и споры

Возникали ли у вас неясности в порядке исчисления и уплаты платежей? Вы можете указать при желании, по каким вопросам возникали такие неясности.

Возникла неясность в связи с изменением реквизитов счета Федерального института промышленной собственности (изменение КБК) для уплаты патентных пошлин и с поиском платежей, уплаченных по старым реквизитам. (ФИПС не направляет уведомления плательщикам об изменении реквизитов счёта для уплаты патентных пошлин).

Оценка эффективности и предложения

Есть ли у вас предложения по совершенствованию порядка установления или взимания неcodифицированных публичных платежей в сфере инноваций и патентования?

Рассылка уведомлений плательщикам в случае изменения реквизитов счёта ФИПС для уплаты патентных пошлин, а также организация перевода средств (беспрепятственная для плательщика) на новый счёт в течение первых 3-6 месяцев после изменения реквизитов счёта.

Упрощение процедуры проверки учёта патентных пошлин плательщиком (учена или не учтена пошлина) на сайте Роспатента.

Опросный лист 2.3. Внешнеэкономическая деятельность (получено: 28)

Описание деятельности плательщиков

Укажите основные виды внешнеэкономической деятельности, которыми занимаетесь вы или ваша организация (достаточно простого описания).

- Экспорт сырья
- Экспорт лесоматериалов
- Экспорт лесопродукции
- Экспорт угольной продукции
- Экспорт коксохимической продукции
- Экспорт железорудного концентрата
- Экспорт металлопродукции и ферросилиция
- Экспорт готовой продукции, инструментов, оборудования
- Импорт сырья и материалов
- Импорт комплектующих
- Импорт оборудования, запасных частей
- Импорт товаров
- Организация международных автомобильных перевозок
- Морская логистика
- Прочая вспомогательная деятельность водного транспорта
- Импорт перегрузочного оборудования

Перечень уплачиваемых платежей

Плательщиком каких таможенных платежей или иных неcodифицированных публичных платежей, связанных с таможенными процедурами и внешнеэкономической деятельностью, является ваша организация?

- Таможенная пошлина
- Таможенные сборы

Оценка бремени платежей

Укажите, какие из указанных в п. 1.2 платежей (далее в настоящем опросном листе – платежи) накладывают на ваш бизнес существенное бремя (из расчёта за год):

- в абсолютном выражении (сумма)

Вид платежа	Существенность (да / нет)	Сумма (необязательно)
Таможенная пошлина	да – 12, нет – 8	
Таможенные сборы	да – 2, нет – 18	

- в доле к выручке

Вид платежа	Существенность (да / нет)	Доля (необязательно)
Таможенная пошлина	да – 11, нет – 9	до 25 %
Таможенные сборы	да – 1 (только экспорт), нет – 19	

- в отношении затрат времени и средств на взимание платежей, включая меры, необходимые для их уплаты – регистрацию в каком-либо органе или организации, подготовку и сдачу отчетности, прохождение проверок и т.п.

Вид платежа	Существенность (да / нет)	Затраты в человеко-часах (необязательно)
Таможенная пошлина	да – 6, нет – 6	
Таможенные сборы	да – 2, нет, 10	

Конкурентная среда

Считаете ли вы уплачиваемые платежи (с учётом круга плательщиков, порядка исчисления и уплаты, действующих льгот) сбалансированными с точки зрения конкурентной среды (равномерного влияния платежей на вас и ваших конкурентов)? Сталкивались ли вы с избирательным правоприменением, связанным с уплатой платежей?

Часто на других таможенных постах на аналогичные товары, ввозимые другими предприятиями, применяют более низкие ставки ввозной пошлины.

Неясности и споры

Возникали ли у вас неясности в порядке исчисления и уплаты платежей? Вы можете указать при желании, по каким вопросам возникали такие неясности.

При проведении дополнительной проверки заявленной таможенной стоимости декларируемых товаров неясно, по какому принципу должностное лицо таможенного органа выбирает источник информации, на основании которого формируется основа для расчета таможенных платежей, подлежащих уплате, и, как следствие, рассчитывается итоговый размер обеспечения таможенных платежей, которые необходимо уплатить для осуществления условного выпуска товаров.

Какого рода принудительные меры администратор платежа намеревался применить или применял к вам или вашей организации?

Корректировка таможенной стоимости.

Выпуск под обеспечение уплаты таможенных платежей в полном объёме до окончания проверки или получения решения суда в пользу декларанта.

Каков исход споров с администратором платежа, если такие споры возникали?

Чаще – в пользу декларанта. В большинстве случаев удавалось подтвердить заявленную ставку, платежи и пени администратором платежей были возвращены.

Оценка эффективности и предложения

Есть ли у вас предложения по совершенствованию порядка установления или взимания неcodифицированных публичных платежей во внешнеэкономической сфере?

1. При перечислении денежных средств в бюджет в целях оплаты таможенной пошлины или НДС необходимо производить перевод по разным реквизитам. Это блокирует денежные средства на определенной статье без возможности использования по другой.

Предлагается ввести уплату всех таможенных платежей по единым реквизитам.

Также предлагается допустить зачёт между таможенной пошлиной и НДС.

2. Возможность получения рассрочки / отсрочки уплаты таможенных платежей.

В случае недостаточности денежных средств для уплаты ввозной пошлины и НДС и выпуска товара для добросовестных участников внешнеэкономической деятельности такие платежи должны начисляться условно с последующей уплатой в установленные сроки (неделя, месяц). На данный момент выпуск товара невозможен до списания полной суммы причитающихся к уплате таможенных платежей, налогов и сборов. Это позволит участникам внешнеэкономической деятельности избежать произвольных издержек, связанных с хранением товара на складах временного хранения, упущенной выгодой (остановка производства по причине не постановки материала в срок).

3. На определённый перечень продукции (оборудование, материалы и запасные части) наличие сборов в виде пошлин нецелесообразно – касается продукции, не производимой в РФ: крупногабаритных самосвалов (и запасных частей к ним), химической продукции, специфического оборудования для золотодобывающей промышленности и пр.

ОПРОСНЫЙ ЛИСТ 2.4. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОПЕРАТОРОВ СВЯЗИ ОБЩЕГО ПОЛЬЗОВАНИЯ (ПОЛУЧЕНО: 5)**Описание деятельности плательщиков**

Укажите основные виды деятельности, которыми занимаетесь вы или ваша организация в сфере электросвязи общего пользования (достаточно простого описания).

Оказание услуг местной телефонной связи (за исключением услуг местной телефонной связи с использованием таксофонов и средств коллективного доступа)

Оказание услуг местной связи, доступа в сеть интернет, обслуживание АТС

Перечень уплачиваемых платежей

Плательщиком каких неcodифицированных платежей в сфере электросвязи является ваша организация?

Отчисления операторов связи общего пользования в резерв универсального обслуживания

Оценка бремени платежа

Укажите, какие из неcodифицированных публичных платежей в сфере электросвязи накладывают на ваш бизнес существенное бремя (из расчёта за год):

- в абсолютном выражении (сумма)

Вид платежа	Существенность (да / нет)	Сумма (необязательно)
отчисления операторов связи общего пользования в резерв универсального обслуживания	да – 1, нет – 4	

- в доле к выручке

Вид платежа	Существенность (да / нет)	Доля (необязательно)
отчисления операторов связи общего пользования в резерв универсального обслуживания	да – 1, нет – 4	

- в отношении затрат времени и средств на взимание платежей, включая меры, необходимые для их уплаты – регистрацию в каком-либо органе или организации, подготовку и сдачу отчётности, прохождение проверок и т.п.

Вид платежа	Существенность (да / нет)	Затраты в человеко-часах (необязательно)
отчисления операторов связи общего пользования в резерв универсального обслуживания	да – 1, нет – 4	

**ОПРОСНЫЙ ЛИСТ 2.5. ИЗГОТОВЛЕНИЕ И ВВОЗ ОБОРУДОВАНИЕ И МАТЕРИАЛЬНЫХ НОСИТЕЛЕЙ,
КОТОРЫЕ МОГУТ ИСПОЛЬЗОВАТЬСЯ ДЛЯ КОПИРОВАНИЯ**

**ОПРОСНЫЙ ЛИСТ 2.6. ПЛАТЕЖИ ОРГАНИЗАЦИЯМ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИМ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ
В СФЕРАХ ОПЕРАТИВНО-ДИСПЕТЧЕРСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКЕ,
ДИСПЕТЧЕРСКОГО И НАВИГАЦИОННОГО СОПРОВОЖДЕНИЯ
МОРСКИХ, ВОЗДУШНЫХ И ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНЫХ ПЕРЕВОЗОК**

Ответы не приводятся, так как получено менее 5 опросных листов

**ОПРОСНЫЙ ЛИСТ 2.7. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ, СВЯЗАННАЯ С УПЛАТОЙ ВЗНОСОВ
В ОРГАНИЗАЦИИ САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ И ИНЫЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ, КОТОРЫЕ ИМЕЮТ
ИСКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ В СООТВЕТСТВУЮЩЕЙ СФЕРЕ (ПОЛУЧЕНО: 13)**

Описание деятельности плательщиков

Укажите основные виды деятельности, которыми занимаетесь вы или ваша организация в сферах исключительных полномочий профессиональных объединений и организаций саморегулирования.

Прочая вспомогательная деятельность водного транспорта

Организация перевозок грузов ж/д транспортом.

Покупка и реализация (продажа) электрической энергии и мощности на оптовом и розничном рынках электроэнергии.

Распределение электроэнергии

Оценочная деятельность

Проектирование в целях строительства и реконструкции

Разработка предпроектной и проектной документации об охране окружающей среды

Инжиниринговые услуги в области обеспечения эффективной деятельности предприятий горнодобывающей промышленности

Строительство и ремонт

Перечень уплачиваемых платежей

Плательщиком каких неcodифицированных публичных платежей, уплачиваемых организациям саморегулирования и иным профессиональным объединениям, которые осуществляют исключительные полномочия в определённой сфере деятельности, является ваша организация?

Платежи участников оптового рынка электроэнергии в пользу Совета рынка

Оценка бремени платежей

Укажите, какие из неcodифицированных публичных платежей, уплачиваемых организациям саморегулирования и иным профессиональным объединениям, которые осуществляют исключительные полномочия в определённой сфере деятельности, налагают на ваш бизнес существенное бремя (из расчёта за год):

- в абсолютном выражении (сумма)

Вид платежа	Существенность (да / нет)	Сумма (необязательно)
Платежи участников оптового рынка электроэнергии в пользу Совета рынка	нет	

- в доле к выручке

Вид платежа	Существенность (да / нет)	Доля (необязательно)
Платежи участников оптового рынка электроэнергии в пользу Совета рынка	нет	

При желании Вы можете указать иные экономические показатели, связанные с внесением платежей (долю в прибыли от продаж, и т.п.), если считаете эти показатели значимыми для определения существенности бремени платежей.

- в отношении затрат времени и средств на взимание платежей, включая меры, необходимые для их уплаты – регистрацию в каком-либо органе или организации, подготовку и сдачу отчетности, прохождение проверок и т.п.

Вид платежа	Существенность (да / нет)	Затраты в человеко-часах (необязательно)
Платежи участников оптового рынка электроэнергии в пользу Совета рынка	нет	

Руководители проекта:

В.В. Чубаров, вице-президент Торгово-промышленной палаты РФ, докт. юрид. наук

С.Г. Пепеляев, управляющий партнер юридической компании «Пепеляев Групп», канд. юрид. наук

Авторский коллектив:

В.М. Зарипов, руководитель аналитической службы юридической компании «Пепеляев Групп» – общая редакция отчёта, разделы 1 и 4 (в соавторстве с П.А. Поповым).

П.А. Попов, ведущий юрист юридической компании «Пепеляев Групп» – раздел 1 (в соавторстве с В.М. Зариповым); разделы 2 – 3; раздел 4 (в соавторстве с В.М. Зариповым); раздел 5.

В.В. Новиков, старший научный сотрудник Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, **А.Ю. Волков**, советник Управления по конкурентной политике Аналитического центра при Правительстве РФ – раздел «Оценка финансового бремени неcodифицированных публичных платежей (платежей, аналогичных налогам и сборам)»

Авторский коллектив благодарит:

Ю.В. Кузнецова, канд. экон. наук, за предоставление отзыва на предварительные материалы исследования;

Л.В. Ромащенко, канд. юрид. наук, за предоставление ценных материалов для исследования;

Д.Е. Фадеева, заместителя директора Юридического департамента ТПП РФ, за помощь в проведении анкетирования бизнеса;

А.С. Селиванова, главного эксперта Юридического департамента ТПП РФ, за помощь в проведении анкетирования бизнеса;

К.С. Топорихину за содействие в обобщении результатов анкетирования.