

Информационно-аналитический материал к «круглому столу» на тему «О неналоговых платежах предпринимателей»

1. 28 февраля 2020 года на встрече Председателя Правительства России с членами Совета палаты Совета Федерации была вновь поднята проблема неналоговых платежей¹ и необходимости скорейшей доработки и внесения в Государственную Думу Российской Федерации проекта закона об обязательных платежах в бюджетную систему, имеющих квазиналоговый характер².

По поручениям³ Президента России в связи с обращениями представителей бизнеса⁴, работа по инвентаризации неналоговых платежей велась Минфином России с 2017 года. Счетная палата также включилась в работу, проведя анализ проблем установления и классификации неналоговых платежей и платежей, имеющих признаки налогов⁵. Минфином России составлен перечень из 167 видов неналоговых платежей, уплачиваемых субъектами предпринимательской деятельности, как зачисляемых в бюджеты всех уровней, так и не зачисляемых в бюджеты. По мнению Счетной палаты, на федеральном уровне в реестре источников доходов содержится 7 192 записи, из них к неналоговым доходам можно отнести порядка 5 479⁶.

По мнению экспертов, проблема неналоговых платежей состоит в том, что они «рассеяны» по нормативным актам, принимаются зачастую подзаконными актами и бесконтрольно устанавливаются на всех уровнях власти. Решить эту проблему можно, установив на законодательном уровне правило, что любые неналоговые платежи могут вводиться только на основании федерального закона и только если законодательный (представительный) орган на региональном и местном уровне примет решение о необходимости установления такого платежа. При этом законом должны быть установлены предельные размеры неналоговых платежей в регионе и на муниципальном уровне⁷.

¹ В настоящее время определение неналоговых платежей законодательно не закреплено. Формально под неналоговыми платежами понимают обязательные платежи, нормативно закрепленные вне Налогового кодекса Российской Федерации. Основным признаком, объединяющим такие платежи с налогами, – это публичность их установления, заключающаяся в том, что какой-либо уполномоченный государственный орган (или организация) в силу нормативного предписания обладает полномочиями по установлению и (или) взиманию соответствующего платежа. Большинство неналоговых платежей, как правило, устанавливается федеральными законами, но при этом отдельные, существенно важные для взимания платежи, обязательные элементы установлены или конкретизируются в подзаконных нормативных правовых актах. // Отчет Счетной палаты Российской Федерации «О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ проблем установления и классификации неналоговых платежей и платежей, имеющих признаки налогов» от 27.08.2019 № 01-2693/03-01. Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 2 августа 2019 г. № 43К (1339), п. 4).

² Сайт Правительства Российской Федерации. Новости от 28.02.2020.

³ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 1 марта 2018 года; Поручение Президента России Председателю Правительства (Пр-566, п.2 от 4 апреля 2019 г.); Перечень поручений по итогам встречи с представителями российских деловых кругов и объединений от 21 сентября 2017 г. (Пр-2042, п.16 от 6 октября 2017 г.); Перечень поручений по итогам VII съезда Торгово-промышленной палаты от 1 марта 2016 г. (Пр-532, п.1е от 25 марта 2016 г.); Перечень поручений по итогам заседания Государственного совета от 7 апреля 2015 г. (Пр-815ГС, п.4в от 28 апреля 2015 г.).

⁴ Съезд Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП) 9 февраля 2018 г.; Пленарное заседание съезда РСПП 14 марта 2018 г., 16 марта 2017 г.; встреча Президента Российской Федерации с представителями российских деловых кругов 19 декабря 2016 г.

⁵ Отчет Счетной палаты Российской Федерации «О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ проблем установления и классификации неналоговых платежей и платежей, имеющих признаки налогов» от 27.08.2019 № 01-2693/03-01. Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 2 августа 2019 г. № 43К (1339), п. 4).

⁶ Там же.

⁷ Селиванов А., Орлов М., Зарипов В., Брызгалин А., Щекин Д., Тимофеев Е., Никитин К., Козырин А., Винницкий Д., Мачехин В. Неналоговые платежи в российском законодательстве: грядет систематизация? // Закон. 2018. № 3.

Количество платежей, содержащихся в перечне неналоговых платежей, уплачиваемых субъектами предпринимательской деятельности, подготовленном Минфином России⁸



По оценке Минфина России, средний уровень прочих сборов, таких как государственная пошлина, и неналоговых платежей, уплачиваемых организациями и предпринимателями в бюджеты бюджетной системы страны, за последние 6 лет не превышал 1 % к ВВП⁹.

Доходы, поступившие в бюджетную систему Российской Федерации в 2013–2019 гг., % к ВВП¹⁰

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ДОХОДЫ, всего	33,49	33,87	32,4	32,92	33,8	35,67	35,89
в том числе доходы от прочих сборов и неналоговых платежей	0,81	0,74	0,96	0,74	0,79	0,74	0,82

2. В 2019 году, по итогам работы по систематизации и регулированию неналоговых платежей предпринимателей, Минфином России был разработан проект закона о неналоговых платежах. В частности, предлагалось включить шесть неналоговых платежей в Налоговый кодекс Российской Федерации (далее - НК РФ): плату за проезд грузовиков тяжелее 12 т по федеральным трассам (сборы «Платон»); курортный (гостиничный) сбор; экологический сбор; утилизационный сбор; плата за негативное воздействие на окружающую среду; обязательные отчисления операторов сети связи общего

⁸ Отчет Счетной палаты Российской Федерации «О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ проблем установления и классификации неналоговых платежей и платежей, имеющих признаки налогов» от 27.08.2019 № 01-2693/03-01. Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 2 августа 2019 г. № 43К (1339), п. 4).

⁹ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов (Приложение 1).

¹⁰ Там же.

пользования¹¹. Таким образом, количество федеральных налогов и сборов (ст. 13 НК РФ) увеличится с 9 до 13, а количество местных налогов и сборов (ст. 15 НК РФ) — с трех до четырех (сюда добавится гостиничный сбор). Ключевая цель реформы — создать предсказуемость в уплате этих сборов,

Законопроект устанавливал мораторий в течение 10 лет на уголовную ответственность за неуплату неналоговых платежей после их включения в НК РФ, а также увеличивал лимит неуплаченных налогов для привлечения к уголовной ответственности.

Однако законопроект вызвал резкие возражения предпринимателей¹². По их мнению, было бы правильно вывести регулирование неналоговых платежей в отдельный закон, действующий параллельно с Налоговым кодексом Российской Федерации. На встрече Министра финансов России А.Г. Силуанова с руководителями российских бизнес-ассоциаций (03.04.2019) было решено перенести введение новых правил с 2020 года на 2021 год¹³.

3. Согласно положениям «Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (утв. Минфином России), было предусмотрено включение трех неналоговых платежей, имеющих квазиналоговый характер, в НК РФ. Это утилизационный сбор, обязательные отчисления операторов сети связи общего пользования, курортный сбор.

Указанные неналоговые платежи предполагалось трансформировать в налоги и сборы исходя из действующего порядка их исчисления путем консолидации и адаптации к требованиям законодательства Российской Федерации о налогах и сборах правовых норм, регулирующих взимание указанных платежей.

Во исполнение поручения Председателя Правительства России М.В. Мишустина по итогам встречи с членами Совета Палаты Совета Федерации¹⁴, Минфином России был подготовлен пакет проектов федеральных законов, который включил в себя:

Проект федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» (в части включения отдельных неналоговых платежей в Налоговый кодекс Российской Федерации);

Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» (в части включения отдельных неналоговых платежей в Налоговый кодекс Российской Федерации);»;

Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 76.1 Уголовного кодекса Российской Федерации и статью 28.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»;

Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 32.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с принятием

¹¹ Проект федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» (подготовлен Минфином России) (не внесен в Государственную Думу Российской Федерации, текст по состоянию на 01.04.2019). // Письмо Минфина России от 30.04.2019 № 03-01-11/31990.

¹² Пленарное заседание съезда РСПП 14.03.2019. // Сайт Президента Российской Федерации.

¹³ Бизнес и кодекс: какие риски создает реформа неналоговых платежей. // Интернет-издание РБК, новости от 10.04.2019.

¹⁴ Пункт 15 Перечня поручений Председателя Правительства России М.В.Мишустина по итогам встречи с членами Совета Палаты Совета Федерации 28 февраля 2020 года от 11 марта 2020 г. № ММ-П14-1684.

Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» (в части включения отдельных неналоговых платежей в Налоговый кодекс Российской Федерации).

4. Согласно проекту федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» (в части включения отдельных неналоговых платежей в Налоговый кодекс Российской Федерации), список налогов и сборов пополнится следующими платежами:

федеральные налоги и сборы (ст. 13 НК РФ) - утилизационный сбор; налог на доходы операторов сети связи общего пользования;

местные налоги и сборы (ст. 13 НК РФ) - гостиничный сбор.

Сейчас **утилизационный сбор** регулируется ст.24.1 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления». На основе проекта федерального закона в НК РФ добавится Глава 25.5 «Утилизационный сбор», которой определяются плательщики утилизационного сбора; объекты обложения; ставки сбора; порядок исчисления сбора и порядок и сроки уплаты сбора. В порядок исчисления и уплаты сбора по сравнению с действующим порядком его исчисления и уплаты законопроект изменений не внесет.

Налогоплательщики продолжат уплачивать этот налог (п.3, п.4 ст.24.1 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ):

при импорте — в Федеральную таможенную службу России (п.6 ст.333.60, п.2 ст.336.61 НК РФ);

при производстве в Российской Федерации — в Федеральную налоговую службу России (п.1,5 ст.336.61 НК РФ);

при приобретении транспортных средств у лиц, не признаваемых плательщиками утилизационного сбора — в Федеральную налоговую службу России (п.7 ст.333.60, п.4 ст.336.61 НК РФ).

Налог на доходы операторов сети связи общего пользования придет на смену отчислениям в резерв универсального обслуживания, которые установлены и регулируются ст.60 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи». На основе проекта федерального закона в НК РФ добавится Глава 25.6 «Налог на доходы операторов сети связи общего пользования», которой определяются налогоплательщики; налоговая база; налоговый период; налоговая ставка; порядок исчисления налога; порядок и сроки уплаты налога.

Изменений в порядке исчисления для плательщиков также не предусматривается. Налоговая база и налоговая ставка налога идентичны соответствующим элементам действующих обязательных отчислений, в связи с чем рост налоговой нагрузки на операторов сети связи общего пользования не предполагается. Единственный нюанс — администратором налога становится Федеральная налоговая служба России, а не в Россвязь, как сейчас.

На смену курортному сбору, который сейчас регулируется Федеральным законом от 29 июля 2017 г. № 214-ФЗ «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае» приходит гостиничный сбор, который может действовать на всей

территории Российской Федерации. Для этого в НК РФ вводится новая Глава 33.1 «Гостиничный сбор». Глава определяет общие положения; плательщиков сбора; объект обложения; определение базы для исчисления сбора; период обложения; ставки сбора; порядок исчисления и уплаты сбора; расчет сбора.

Предлагаемое изменение обусловлено необходимостью создания дополнительных источников доходов местных бюджетов для финансирования строительства, ремонта и благоустройства природных, исторических, социально-культурных объектов.

Предусматривается, что плательщиками гостиничного сбора станут организации и индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность по предоставлению гостиничных услуг, услуг по временному размещению и (или) обеспечению временное проживания физических лиц.

На федеральном уровне предлагается установить, что плательщиками гостиничного сбора не признаются индивидуальные предприниматели, применяющие патентную систему налогообложения.

Необходимость уплачивать гостиничный сбор устанавливается региональным законодательством. Ставка сбора не сможет превышать 3% от базы для исчисления сбора.

Кроме того, проектом федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» (в части включения отдельных неналоговых платежей в Налоговый кодекс Российской Федерации), расширяется перечень юридически значимых действий, за которые уплачивается государственная пошлина. В НК РФ в качестве государственной пошлины включаются платежи за предоставление сведений (внесение изменений, просмотр сведений и другое) из государственных реестров (регистров), ведение которых осуществляется федеральными органами исполнительной власти и (или) подведомственными им учреждениями.

Согласно финансово-экономическому обоснованию к проекту федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» (в части включения отдельных неналоговых платежей в Налоговый кодекс Российской Федерации), для передачи ФНС России функций по администрированию новых платежей необходимо предусмотреть бюджетные ассигнования в объеме 420 млн рублей на три плановых года.

Проект федерального закона «О внесении **изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации»** (в части включения отдельных неналоговых платежей в Налоговый кодекс Российской Федерации) подготовлен в целях внесения корреспондирующих правок в отраслевое законодательство в связи с включением ряда неналоговых платежей, имеющих квазиналоговый характер, в Налоговый кодекс Российской Федерации.

5. Экспертное сообщество сходится во мнении, что проблема регулирования неналоговых платежей должна быть решена как можно скорее и поддерживает включение целого ряда обязательных платежей, имеющих налоговую природу, в Налоговый кодекс Российской Федерации¹⁵.

¹⁵ Селиванов А., Орлов М., Зарипов В., Брызгалин А., Щекин Д., Тимофеев Е., Никитин К., Козырин А., Винницкий Д., Мачехин В. Неналоговые платежи в российском законодательстве: грядет систематизация? // Закон. 2018. № 3.

Выбор такого варианта сохранит целостность и универсальность правового регулирования отношений по бюджетным доходам и распространит на эту сферу все прогрессивные положения части первой НК РФ (презумпция невиновности плательщика, единые принципы установления и взимания, единые подходы к контролю и ответственности и другие).

Очевидно, что включение отдельных обязательных платежей в состав НК РФ одновременно означает появление более опытного контролера в лице Федеральной налоговой службы России, а значит установление строгого правового режима с механизмами принуждения к уплате платежей в бюджетную систему (безакцептное взыскание, блокировка счетов, штрафы, уголовная ответственность и другие).

В то же время качественное администрирование, формирование единых и прозрачных условий уплаты налогов и сборов в бюджетную систему повышает качество конкурентной среды для предпринимателей и создает условия для поддержания налоговой нагрузки бизнеса в стабильном и прогнозируемом состоянии в долгосрочной перспективе.

При этом экспертами допускается также принятие «технического» закона в отношении остальных неналоговых платежей и установления ограничений для появления новых¹⁶.

Исп.: Малиновская С.А., т. 8 (495) 697-60-14.

¹⁶ Там же.