

УДК 336.2

## СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ПУБЛИЧНЫХ НЕНАЛОГОВЫХ ПЛАТЕЖЕЙ: РЕФОРМА ОТКЛАДЫВАЕТСЯ?

**Илья Вячеславович Куркин**

Волгоградский государственный университет, г. Волгоград,  
Российская Федерация

**Аннотация. Введение.** В условиях перманентного откладывания реформы правоотношений, складывающихся в процессе установления, взимания и администрирования публичных неналоговых платежей, системный анализ причин, способствующих указанному процессу, а также его последствий, представляется наиболее актуальным, в связи с чем настоящая работа посвящена именно этому вопросу.

**Методы.** Методологическая база статьи включает в себя совокупность таких методов общенаучного и специально-юридического характера, как диалектика, методы анализа, синтеза, индукции и дедукции, логики, а также специально-юридический метод.

**Анализ.** Посредством проведенного анализа ключевых этапов разработки вопроса реформирования отношений, складывающихся в процессе установления, взимания и администрирования публичных неналоговых платежей, обозначены ключевые причины, препятствующие реализации намеченных планов. В результате проведенного исследования выделены основные негативные последствия перманентного откладывания соответствующей реформы, а также установлена принципиальная целесообразность ее проведения при выполнении первоочередных государственных целей.

**Результаты.** Проведенное исследование позволило установить, что проблемы реформирования законодательства о публичных неналоговых платежах заключаются не столько в трудности определения их правовой природы, сколько в сложности поиска компромисса с интересами бизнес-сообщества, заинтересованного в снижении фискального бремени, а не в его увеличении. Кроме того, сдерживающим фактором в проведении соответствующей реформы выступают объективные обстоятельства необходимости решения первоочередных задач государственной важности.

**Ключевые слова:** администрирование, модель правового регулирования, параллельная налоговая система, параналогообложение, публичные неналоговые платежи, реформирование, фискальные обязательства.

UDC 336.2

## SYSTEMATIZATION OF PUBLIC NON-TAX PAYMENTS: IS THE REFORM POSTPONED?

Иля V. Kurkin

Volgograd State University, Volgograd, Russian Federation

**Abstract. Introduction.** In the context of the permanent postponement of the reform of legal relations emerging in the process of establishing, collecting and administering public non-tax payments, a systematic analysis of the causes contributing to this process, as well as its consequences, seems to be the most relevant, and therefore this work is devoted specifically to this issue.

**Methods.** The methodological base of the article includes a set of such methods of a general scientific and special legal nature as dialectics, methods of analysis, synthesis, induction and deduction, logic, as well as a special legal method.

**Analysis.** Through the analysis of the key stages in the development of the issue of reforming relations that develop in the process of establishing, collecting and administering public non-tax payments, the key reasons hindering the implementation of the planned plans are identified. As a result of the conducted research, the main negative consequences of the permanent postponement of the relevant reform are highlighted, and the fundamental expediency of its implementation in the fulfillment of priority state goals is established.

**Results.** The conducted research allowed us to establish that the problems of reforming legislation on public non-tax payments lie not so much in the difficulty of determining their legal nature, as in the difficulty of finding a compromise with the interests of the business community interested in reducing the fiscal burden, rather than increasing it. In addition, the objective circumstances of the need to address priority tasks of national importance act as a deterrent to the implementation of the relevant reform.

**Keywords:** administration, model of legal regulation, parallel tax system, para-taxation, public non-tax payments, reformation, fiscal obligations.

**Введение.** Законодательство любого современного государства отличается наличием системы взаимосвязанных нормативных правовых актов, обеспечивающих согласованное функционирование и правовое регулирование всех без исключения сфер общественных отношений. Применение универсальных подходов к систематизации законодательства обеспечивает целостность и устойчивость правовой системы, позволяя органам публичной власти осуществлять эффективное администрирование.

Вместе с тем, одной из ключевых проблем законодательного регулирования современной России остается крайне низкий уровень правовой регламентации общественных отношений, складывающихся в процессе установления, взимания и администрирования публичных неналоговых платежей, к которым в тексте настоящей научной работы предлагается относить все без исключения атипичные фискальные платежи, не включенные в Налоговый кодекс Российской Федерации, и регулируемые в связи с этим вне рамок налогового законодательства.

В этой связи рассмотрение хронологии разработки вопроса реформирования соответствующей сферы правового регулирования с целью выявления обстоятельств, препятствующих реализации такого рода законотворческих инициатив, является важной составляющей исследования концепции параналогообложения.

**Методы.** При проведении настоящей исследовательской работы были применены различные методы общенаучного и специально-юридического характера, среди которых следует отметить диалектический метод, методы анализа, синтеза, индукции и дедукции, логики, формально-юридический метод, позволившие раскрыть и обосновать сущность заявленной к исследованию проблематики, придать научному труду целостный и завершённый характер.

**Анализ.** Количество публичных неналоговых платежей в России в последнее время настолько возросло, что даже появился отдельный термин, описывающий совокупность платежей подобного рода, – «параллельная налоговая система», которым принято описывать любые платежи, регулируемые вне рамок налогового законодательства [6, с. 19-20].

Особую значимость формированию комплексного подхода при осуществлении правового регулирования публичных неналоговых платежей придает их относительно большое количество и повсеместность рассмотрения в самых разных сферах общественных отношений – от экологической до информационной [5]. На текущий момент насчитывается порядка 160 платежей подобного рода, при этом, по некоторым оценкам, совокупная нагрузка такого рода фискальных обязательств на бизнес достигает 1 трлн рублей, что свидетельствует о значительной роли указанного явления в системе публично-правовых отношений. Причем часть такого рода платежей, по своему содержанию близка налогам, другая часть – сборам [9].

Учитывая правовую природу соответствующих платежей, близкую налоговым, регулируемым посредством Налогового кодекса Российской Федерации, их количество и распространённость, вопрос о формировании единой законодательной базы, которая бы позволила придать системный характер правоприменению в указанной сфере общественных отношений, стоит достаточно остро и является одним из наиболее актуальных в законодательной повестке.

Еще большей актуальности указанному вопросу придает полисубъектный характер обложения указанными видами фискальных обязательств. Субъектами параналогообложения могут быть как физические лица, так и представители предпринимательского сообщества (юридические лица и индивидуальные предприниматели). Указанное придает соответствующему вопросу всеобъемлющий характер и общую заинтересованность.

Обозначенная Президентом Российской Федерации еще в декабре 2015 года проблема систематизации и администрирования фискальных платежей в последующем вылилась в разработку профильными ведомствами предложений, направленных на упорядочивание механизма правового регулирования соответствующей сферы общественных отношений [8].

Сам факт отдельного освещения соответствующей проблемы в рамках президентского Послания является самостоятельным подтверждением актуальности и важности соответствующего вопроса, а также особого внимания государства к проблемам фискального законодательства.

После проведенной Торгово-промышленной палатой Российской Федерации инвентаризации неналоговых платежей Правительством Российской Федерации в 2017 году был утвержден новый План мероприятий по систематизации неналоговых платежей и формированию единого перечня неналоговых платежей, закреплению в законодательстве Российской Федерации единых правил установления, исчисления и взимания таких платежей, а также повышению эффективности их администрирования [10].

Указанный план, предполагавший принятие в 2017–2018 годах отдельного федерального закона о публичных неналоговых платежах несмотря на то, что до настоящего момента не пересмотрен, так и не был реализован.

Осенью 2018 года был разработан и вынесен на публичное обсуждение 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)». В налоговое законодательство предлагалось включить следующие пять платежей: экологический налог, утилизационный сбор, сбор за пользование автомобильными дорогами федерального значения, налог на операторов сети связи общего пользования, гостиничный сбор. Позднее планы были скорректированы: на первом этапе в Налоговый кодекс Российской Федерации предлагалось включить только три неналоговых платежа: утилизационный сбор, обязательные отчисления операторов сети связи общего пользования и курортный сбор, а также отдельные неналоговые платежи в качестве государственных пошлин.

Общественное обсуждение обновленного законопроекта должно было завершиться в марте 2020 года. Вместе с тем, в апреле 2020 года Минэкономразвития России было дано отрицательное заключение об оценке регулирующего воздействия предлагающегося к принятию федерального закона, в результате чего внесение соответствующих изменений в законодательство Российской Федерации было отложено на неопределенный срок [3].

На тот момент основной причиной принятия указанного решения являлись обстоятельства, вызванные пандемией, оказавшей отрицательное влияние на предпринимательский климат и стабильность экономической системы. В таких условиях проведение реформы вполне справедливо было признано нецелесообразным.

Было принято решение о повторной проработке экономической и организационной целесообразности включения отдельных публичных неналоговых платежей в Налоговый кодекс Российской Федерации совместно с предпринимательским сообществом с целью реализации политики всесторонней и многоуровневой поддержки субъектов малого и среднего бизнеса.

При этом само по себе снятие коронавирусных ограничений не привело к активизации процесса реформирования соответствующей сферы правового регулирования согласно предложенной ранее модели. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов не предусматривают включение публичных неналоговых платежей в Налоговый кодекс Российской Федерации в части перевода туда неналоговых платежей. Указанное говорит лишь об одном – государство решило отложить реализацию соответствующей реформы до «лучших времен» [7].

Появление новых вызовов национальной безопасности Российской Федерации обусловило необходимость концентрирования государства на решении задач по ликвидации

имеющихся внешних угроз. Мобилизация экономики, но при этом уделение должного внимания реализации социальных мер поддержки в настоящее время являются приоритетными задачами государственной политики.

При указанных обстоятельствах решение иных задач, в том числе реформирование отношений, складывающихся в процессе установления, взимания и администрирования публичных неналоговых платежей, глобально отошло на второй план.

Вместе с тем, несмотря на значительные препятствия в проведении всеобъемлющей реформы соответствующей сферы правоотношений, характерными являются попытки государства по осуществлению точечного регулирования соответствующей сферы общественных отношений.

Так, в мае 2024 года Комитетом Государственной Думы по бюджету и налогам были разработаны рекомендации, направленные на совершенствование налогового законодательства. Одним из высказанных предложений является дополнение Налогового кодекса Российской Федерации новой главой о туристическом налоге, правом на введение которого планируется наделить органы местного самоуправления. При этом из текста рекомендаций следует, что предлагаемый к введению платеж является «родственником» курортного сбора, регулируемого ныне посредством Федерального закона от 29.07.2017 № 214-ФЗ «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры», и призван заменить его [2].

Будут ли приняты указанные в предыдущем абзаце поправки в налоговое законодательство, покажет время. Однако очевидно одно – вопрос включения в Налоговый кодекс Российской Федерации платежа подобного характера не раз был предметом обсуждения законодателя и представителей научного сообщества [4]. Указанное лишний раз подчеркивает важность для государства регулирования сферы туризма, а также свидетельствует о возможном изменении подхода в реформировании законодательства о публичных неналоговых платежах со всеобъемлющего на точечный.

В любом случае необходимо отметить, что возложение на представителей бизнес-сообщества в условиях беспрецедентного санкционного давления, а также непростой экономической ситуации дополнительного налогового бремени способно нанести существенный урон предпринимательской инициативе, повлиять на финансовую самостоятельность представителей бизнес-сообщества, в связи с чем любые реформы налогового законодательства должны проходить проверку на предмет экономической целесообразности их реализации.

**Результаты.** Подводя итог вышеизложенному, следует заключить, что в существующих реалиях политико-экономической ситуации в Российской Федерации реформирование общественных отношений, складывающихся в процессе установления, взимания и администрирования публичных неналоговых платежей, «здесь и сейчас» является нецелесообразным. На первый план в государственной политике регулирования публичных неналоговых платежей должна выйти цель облегчения финансового бремени лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, которые как никогда ранее нуждаются в государственной поддержке, в том числе в части предоставления указанным лицам всевозможных льгот по уплате публичных неналоговых платежей. Обратное способно привести не просто к дестабилизации фискальной системы государства, но и к существенной экономической стагнации. Только после решения первоочередных задач государственной политики в области национальной безопасности возможно полноценное возвращение к вопросу реформирования па-

раллельной налоговой системы. Указанной позиции придерживается также Григоров К. Н., особо отмечая наличие в настоящих реалиях существенных препятствий в проведении любых реформ налогового законодательства, способных привести к увеличению фискального бремени [1].

Вместе с тем проблемный характер систематизации соответствующей сферы правового регулирования не может объясняться исключительно внешними факторами в виде введения коронавирусных и санкционных ограничений, вызовов и угроз национальной безопасности. Приведенная хронология разработки вопроса реформирования общественных отношений, складывающихся в процессе установления, взимания и администрирования публичных неналоговых платежей, свидетельствует о том, что отложение его разрешения имеет длительный характер и было характерно задолго до возникновения указанных факторов, а именно с 2015 года. Из этого следует вывод о том, что причина в постоянном отложении соответствующей реформы лежит по большей части вне плоскости приведенных факторов, а связана, в первую очередь, с несогласием бизнеса с ее проведением в той форме, в которой предлагает государство. Указанное свидетельствует о сложности указанного вопроса и отсутствии единого мнения относительно способа систематизации публичных неналоговых платежей, что, в свою очередь, означает необходимость поиска компромисса по соответствующему вопросу, поскольку в реформировании законодательства о публичных неналоговых платежах заинтересованы как государство, так и бизнес-сообщество.

В то же время необходимо признать необходимость скорейшего возвращения к вопросу реформирования законодательства о публичных неналоговых платежах при возникновении соответствующей возможности. Правовая неопределенность в вопросе законодательного регулирования соответствующей сферы общественных отношений не только существенно осложняет возможность администрирования такого рода платежей, но и оказывает отрицательное влияние на предпринимательский климат.

Дальнейшее откладывание реформы законодательства о публичных неналоговых платежах осложняет возможность ее проведения в будущем по причине перманентного увеличения количества такого рода фискальных обязательств. Указанное, очевидно, осознается и самим государством, посчитавшим возможным осуществление точечного регулирования соответствующей сферы правоотношений. При этом одним из наиболее очевидных последствий хаотичного регулирования публичных неналоговых платежей является невозможность своевременного и адекватного реагирования на изменение экономических условий.

Указанное свидетельствует о сложности исследуемого вопроса и отсутствии единого мнения относительно способа систематизации публичных неналоговых платежей, что, в первую очередь, говорит о необходимости поиска компромисса между интересами государства и их плательщиков. Соответствующая проблематика требует отдельного осмысления в рамках разработки практико-ориентированных предложений по реформированию соответствующей сферы правового регулирования.

### **БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК**

1. Григоров К. Н. К вопросу о подготовке новой редакции Налогового кодекса Российской Федерации в современных условиях // Финансовое право. 2023. № 10. С. 14-19.

2. Комитет по бюджету и налогам утвердил рекомендации по итогам парламентских слушаний, посвященных вопросам совершенствования налогового законодательства // Государственная Дума. URL: <http://duma.gov.ru/news/59369/> (дата обращения 25.05.2024).

3. Миронова С. М., Куркин И. В. Современное правовое регулирование публичных неналоговых платежей в Российской Федерации // *Парадигмы управления, экономики и права*. 2020. № 2. С. 203-210.

4. Миронова С. М. Курортный сбор или гостиничный сбор: перспективы изменения законодательства // *Финансовое право*. 2019. № 9. С. 27–32.

5. Миронова С. М. Экологические налоги и платежи в системе финансового обеспечения экологической безопасности Российской Федерации // *Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. Серия: Юриспруденция*. 2017. № 2. С. 49–55.

6. Налоговая реформа: ревизия «параллельной налоговой системы» / Торгово-промышленная палата Российской Федерации. М.: Издание Торгово-промышленной палаты РФ, 2015. 120 с.

7. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов (утв. Минфином России) // СПС Консультант Плюс. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_458280/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_458280/) (дата обращения 06.05.2024).

8. Послание Президента Федеральному Собранию // Официальное интернет-представительство Президента России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/50864> (дата обращения 02.05.2024).

9. Сборное дело: в России предложили создать реестр неналоговых платежей // *Известия*. URL: <https://iz.ru/1614133/milana-gadzhieva/sbornoe-delo-v-rossii-predlozhili-sozdat-reestr-nenalogovykh-platezhei> (дата обращения 01.05.2024).

10. Штогрин С. И. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ проблем установления и классификации неналоговых платежей и платежей, имеющих признаки налогов» // *Бюллетень Счетной палаты*. 2019. № 9 (261). С. 55–108.

## REFERENCES

1. Grigorov K. N. K voprosu o podgotovke novoy redaktsii Nalogovogo kodeksa Rossiyskoy Federatsii v sovremennykh usloviyakh // *Finansovoye pravo*. 2023. № 10. S. 14–19. [in Russian].

2. Komitet po byudzhetu i nalogam utverdil rekomendacii po itogam parlamentskih slushanij, posvyashchennyh voprosam sovershenstvovaniya nalogovogo zakonodatel'stva // *Gosudarstvennaya Duma*. URL: <http://duma.gov.ru/news/59369/> (data obrashcheniya 25.05.2024). [in Russian].

3. Mironova S. M., Kurkin I. V. Sovremennoe pravovoe regulirovanie publichnyh nenalogovykh platezhej v Rossijskoj Federacii // *Paradigmy upravleniya, ekonomiki i prava*. 2020. № 2. S. 203–210. [in Russian].

4. Mironova S. M. Kurortnyj sbor ili gostinichnyj sbor: perspektivy izmeneniya zakonodatel'stva // *Finansovoe pravo*. 2019. № 9. S. 27-32. [in Russian].

5. Mironova S. M. Ekologicheskie nalogi i platezhi v sisteme finansovogo obespecheniya ekologicheskoy bezopasnosti Rossijskoj Federacii // Nauchnyj vestnik Volgogradskogo filiala RANHiGS. Seriya: Yurisprudenciya. 2017. № 2. S. 49–55. [in Russian].

6. Nalogovaya reforma: reviziya «parallelnoy nalogovoy sistemy» / Torgovopromyshlennaya palata Rossiyskoj Federatsii. M.: Izdaniye Torgovopromyshlennoy palaty RF. 2015. 120 s. [in Russian].

7. Osnovnyye napravleniya byudzhethnoy. nalogovoy i tamozhenno-tarifnoy politiki na 2024 god i na planovyy period 2025 i 2026 godov (utv. Minfinom Rossii) // SPS Konsultant Plyus. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_458280/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_458280/) (data obrashcheniya 06.05.2024). [in Russian].

8. Poslaniye Prezidenta Federalnomu Sobraniyu // Ofitsialnoye internet-predstavitelstvo Prezidenta Rossii. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/50864> (data obrashcheniya 02.05.2024). [in Russian]

9. Sbornoye delo: v Rossii predlozhili sozdat reyestr nenalogovykh platezhey // Izvestiya. URL: <https://iz.ru/1614133/milana-gadzhieva/sbornoe-delo-v-rossii-predlozhili-sozdat-reestr-nenalogovykh-platezhei> (data obrashcheniya 01.05.2024). [in Russian].

10. Shtogrin S.I. Otchet o rezultatakh ekspertno-analiticheskogo meropriyatiya «Analiz problem ustanovleniya i klassifikatsii nenalogovykh platezhey i platezhey. imeyushchikh priznaki nalogov» // *Byulleten Schetnoy palaty*. 2019. № 9 (261). S. 55–108. [in Russian].

### Информация об авторе

**Илья Вячеславович Куркин**, аспирант кафедры конституционного и муниципального права, Волгоградский государственный университет, пр-т Университетский, д. 100, 400062 г. Волгоград, Российская Федерация, [ilya\\_kurkin@rambler.ru](mailto:ilya_kurkin@rambler.ru), ORCID: 0009-0006-7571-1204

### Information about the Author

**Ilya V. Kurkin**, Post-Graduate Student of Constitutional and Municipal Law Department, Volgograd State University, Universitetskiy ave., 100, 400062 Volgograd, Russian Federation, [ilya\\_kurkin@rambler.ru](mailto:ilya_kurkin@rambler.ru), ORCID: 0009-0006-7571-1204

**Для цитирования:** Куркин И. В. Систематизация публичных неналоговых платежей: реформа откладывается? // *Парадигмы управления, экономики и права*. 2024. № 2 (12). С. 90–97. URL: [https://paradigmy34.ru/issues/Parad\\_2024\\_N2.pdf](https://paradigmy34.ru/issues/Parad_2024_N2.pdf)