

Материал к докладу
Д.А. Мачерета на круглом столе
«Проблемы неналоговых
платежей в транспортной
отрасли: прогноз экономической
ситуации в 2017 году»

О проблемах неналоговых платежей в транспортной отрасли

Прежде чем говорить о воздействии неналоговых платежей на экономику транспортной отрасли, нужно кратко остановиться на **правовых критериях отнесения тех или иных платежей к неналоговым**.

Юридическая наука, обобщая правовые позиции ряда решений, принятых Конституционным судом Российской Федерации, выделяет ряд критериев для отграничения неналоговых платежей от налоговых, показанных на слайде:

1. Неналоговые платежи имеют определенную специфику, обусловленную их объектом (например, перевозкой именно тяжеловесных грузов, проведением именно технического осмотра транспортных средств).

2. Неналоговые платежи в отличие от налоговых, не отвечают признаку индивидуальной безвозмездности, поскольку именно их плательщики получают соответствующие блага (возможность использовать федеральные автомобильные дороги, *подтверждение прохождения государственного технического осмотра транспортного средства и т.д.*).

3. Возникновение обязанности уплаты неналогового платежа основано на несвойственной налоговому платежу свободе выбора (так, перевозчик вправе, но не обязан осуществлять перевозку тяжеловесных грузов по федеральным автомобильным дорогам).

4. Обязанность уплаты неналогового платежа обусловлена дополнительными затратами публичной власти, возникающими в связи с получением плательщиком соответствующего блага (*перевозка тяжеловесных грузов приводит к преждевременному износу дорожного*

полотна, что требует его восстановления; работы по проверке технического состояния транспортных средств влекут соответствующие затраты). Такие дополнительные затраты публичной власти возмещаются не за счет налогоплательщиков, а за счет лиц, получающих соответствующие блага.

5. Последствием неуплаты неналогового платежа является не принудительное изъятие соответствующих денежных средств в виде налоговой недоимки, а отказ в предоставлении соответствующего блага (*отказ в выдаче разрешения на перевозку тяжеловесных грузов, что влечет невозможность перевозки; отказ в выдаче талона о прохождении государственного технического осмотра транспортного средства, что влечет невозможность его эксплуатации).*

Тем не менее, полной ясности с понятием неналогового платежа нет. Например, плата за оснащение автомобилей тахографами. С одной стороны, ее получателем не является федеральный или местный бюджет, т.е., формально, она не является неналоговым платежом, с другой стороны, эта плата обусловлена обязательными правовыми нормами, а не собственным решением хозяйствующего субъекта, и она создает нагрузку на бизнес.

При том, что ни с точным юридическим определением, ни с перечнем неналоговых платежей нет 100-процентной однозначности, проблема неналоговых платежей существует, и она значима для транспортной отрасли. В дальнейшем мы будем использовать данные опроса относительно неналоговых платежей, проведенного Союзом транспортников России.

Неналоговые платежи, по сути, представляют собой параллельную налоговую систему, включающую порядка семидесяти платежей. Их можно классифицировать по следующим основным группам:

- обязательные страховые платежи;
- обязательные взносы в отраслевые фонды;
- платежи за обязательные обследования;

- сборы и платежи за пользование различными объектами и ресурсами (включая экологические сборы);
- платежи за право ведения определенного вида деятельности;
- государственные пошлины;
- патентные платежи;
- таможенные платежи;
- плата за услуги, оказываемые государственными органами и уполномоченными организациями.

Полного однозначного реестра неналоговых платежей, подчеркнем еще раз, в настоящее время не существует.

При этом неналоговые платежи регулируются различными нормативно-правовыми актами. Это и множество федеральных законов, и постановления Правительства страны, Налоговый, Земельный и Лесной кодексы Российской Федерации и иные нормативно-правовые документы.

Бессистемность установления и взимания неналоговых платежей позволяла увеличивать обременение предпринимательской деятельности за счет их изменения или установления новых платежей.

Таким образом, **неналоговые платежи не систематизированы, отсутствует единая система их формирования, нет единых правил их установления и взимания, единой системы администрирования неналоговых платежей.**

В этих условиях очень сложно оценить количественную нагрузку, которую неналоговые платежи оказывают на бизнес, в том числе – и в транспортной отрасли. Это требует специального трудоемкого и скрупулезного исследования. По стране в целом такое исследование было проведено в 2015 году под эгидой Торгово-промышленной палаты. Оно показало, что **бремя неналоговых платежей в тот момент составляло около 1% ВВП.**

Значительная часть неналоговых платежей связана именно с ведением транспортной деятельности. *Так, в общем объеме неналоговых платежей:*

- плата в счет возмещения вреда, причиняемого автодорогам транспортными средствами массой свыше 12 тонн, составляет около 6%;
- автодорожные взносы – около 0,3%;
- корабельные, навигационные и иные сборы, уплачиваемые за обеспечение безопасного судоходства – более 2%;
- сбор за аэронавигационное обслуживание воздушных судов – более 8%.

То есть неналоговые платежи, имеющие транспортную специфику, составляют примерно 1/6 часть от их общего объема. А ведь транспортный бизнес уплачивает и платежи «общего характера».

Таким образом, транспортная отрасль испытывает повышенную нагрузку с точки зрения неналоговых платежей. И это значимо для всей экономики страны. Ведь транспортно-логистический сектор составляет около 15% в ВВП России. Это в 1,5 раза больше, чем в мире в целом, и вдвое больше, чем в США и Европе. Соответственно, российская экономика очень чувствительна к изменению транспортных затрат.

Неналоговые платежи транспортных предприятий либо, «впитываясь» в тарифы, увеличивают нагрузку на другие отрасли, либо, если возможности «впитывать» их в тариф нет, неналоговые платежи ведут к сокращению, прежде всего, инвестиционных возможностей транспортных предприятий. **Учитывая, что признанный государством мультипликатор в развитие железнодорожной инфраструктуры составляет 3, и близкое значение может быть принято и по другим видам транспорта, каждый рубль, изъятый из инвестиций в транспортную сферу, означает 3 рубля потерь для ВВП страны.**

Доля неналоговых платежей в доходах транспортных предприятий существенна.

Так, выборочный анализ за 2013–2015 годы показывает, что по предприятиям промышленного железнодорожного транспорта доля неналоговых платежей в общих доходах составляла от 4 до 20%, по

предприятиям автомобильного транспорта – от 4 до 10%, водного транспорта (включая порты) – от 5 до 12%. **Это очень значительные величины!**

Но важен не только сам уровень нагрузки на транспортный бизнес со стороны неналоговых платежей, но и его изменение, его увеличение.

Особенно существенно такие изменения неналоговой нагрузки отражаются на деятельности автомобильных перевозчиков, где, при сохранении транспортного налога, увеличиваются акцизы на нефтепродукты и введена оплата в счет возмещения вреда, причиняемого дорогам большегрузными автомобилями (допустимой максимальной массой свыше 12 тонн).

Следует отметить, что, хотя доля грузооборота, выполняемого автотранспортом, невелика (менее 5%), в объеме грузовых перевозок он занимает более 67%, т. е. является массовым, затрагивающим все отрасли экономики. И сами автотранспортные компании, и их клиенты – зачастую, представители малого и среднего бизнеса. То есть неналоговая нагрузка на них – это нагрузка на малый и средний бизнес, улучшение условий деятельности которого провозглашено одним из приоритетов государственной экономической политики.

Увеличение неналоговой нагрузки на автотранспортный бизнес произошло в большей степени в конце 2015 года и в текущем году, так что в вышеприведенных данных оно пока почти не отразилось и в полной мере может быть оценено по итогам текущего года. Но по тем сигналам, которые уже поступают от автотранспортных предприятий, можно предположить, что **в сфере автомобильного транспорта может проявиться так называемый «эффект Лаффера»**, который можно было бы назвать «антиэффектом».

Суть этого эффекта, обнаруженного американским экономистом, профессором Артуром Лаффером еще в 1980-х годах, состоит в том, что по мере роста уровня (ставок) налоговой или неналоговой нагрузки, соответствующие поступления растут не линейно, а замедленно, как бы по параболе. Но только до определенного уровня! Дальнейшее увеличение

ставки приводит к снижению стимулов производства, в результате чего величина налоговых поступлений снижается.

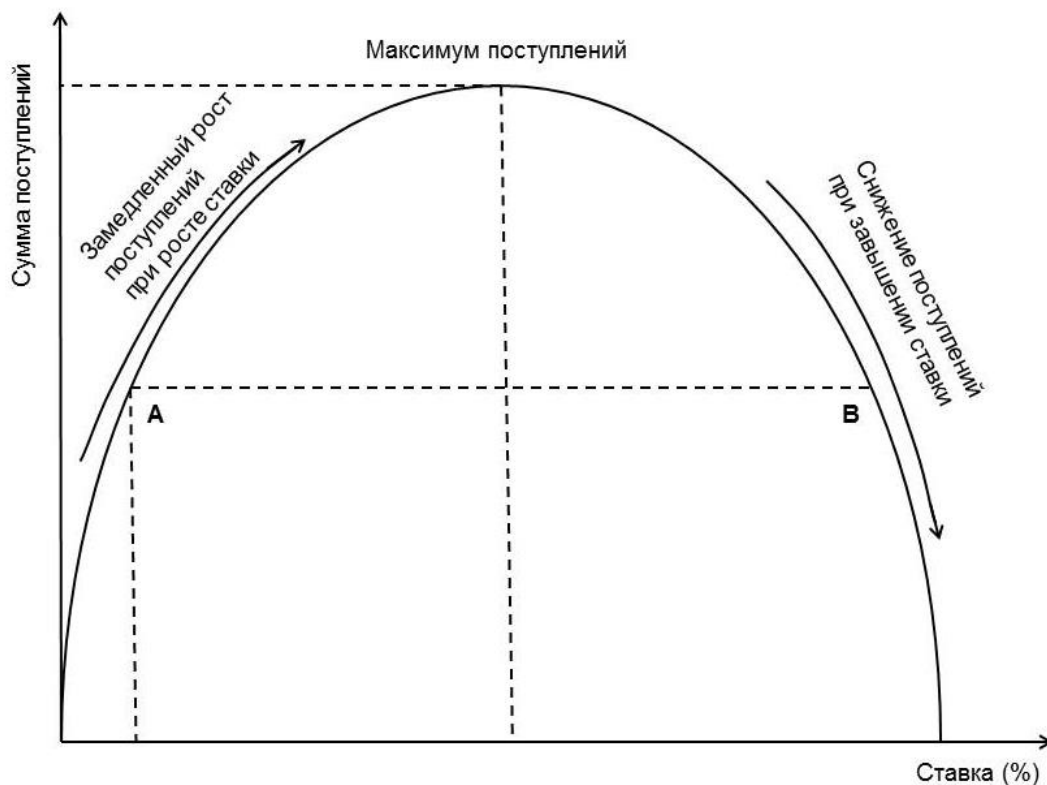


Рис. 1. Эффект Лаффера

Причины этого понятны: снижение предпринимательской активности и снижение «прозрачности» бизнеса, его частичный уход в «серый» сектор. В соответствии с данной моделью (а это, конечно, модель, ни один реальный экономический процесс не может **строго** соответствовать какой-либо математической кривой), один и тот же уровень поступлений может соответствовать двум существенно разным ставкам обложения (налогового и неналогового). Например, при переходе из точки B к точке A, **объем** платежей **сохраняется**, но **ставка** обложения существенно **сокращается**. Но более низкие ставки обложения создают стимулы для сбережений и инвестиций, для инноваций и создания рабочих мест, другими словами – стимулы для роста производства, для развития, что сейчас крайне необходимо российской экономике, в том числе – транспортной системе страны, транспортному бизнесу.

Конечно, невозможно строго математически рассчитать оптимальные ставки неналоговых платежей, их можно только «нащупать», прислушиваясь к «суждениям хозяйствующих людей», как писал выдающийся австрийский экономист конца XIX века Карл Менгер. Обобщение суждений, высказанных представителями Союза транспортников России, должно позволить определить направления оптимизации неналоговых платежей с позиций хозяйствующих субъектов транспортной отрасли.

По мнению представителей транспортного бизнеса, целый ряд таких платежей нуждается в оптимизации. Есть и предложения о приостановлении взимания на определенный срок, или даже отмене того или иного платежа.

Наибольшую нагрузку, среди всех неналоговых платежей, создают на бизнес обязательные страховые платежи. Понятно, что они носят социально значимый характер, и об их отмене или приостановлении речь идти не должна. Такие предложения от представителей транспортного бизнеса носят единичный характер. Многие считают, что эти платежи надо оставить неизменными. Но нельзя не обратить внимание на высокую долю транспортных организаций, убежденных, что обязательные страховые платежи нуждаются в оптимизации (пересмотре, усовершенствовании порядка взимания платежа или его ставки).

По взносам на обязательное социальное страхование такого мнения придерживаются 60% от числа принявших участие в опросе организаций, по иным видам обязательных страховых платежей до 30%.

Платежи за негативное воздействие на окружающую среду также вызывают активную реакцию транспортных компаний. 57% опрошенных в той или иной мере ими недовольны, в т. ч. 39% считают необходимым эти платежи оптимизировать, и по 9% - приостановить или вовсе отменить.

Конечно, экологические платежи нужны в современных условиях, когда повышение экологичности хозяйственной деятельности во всем мире становится императивом, и наша страна активно в этих процессах участвует.

И мы видим, что транспортные предприятия относятся к этой теме ответственно, и, в основном, предлагают не отменить или приостановить, а оптимизировать такие платежи.

У 35% принявших участие в опросе транспортных организаций есть недовольство **платежами за проведение специальной оценки условий труда**. Большинство из них предлагают этот платеж оптимизировать. Причем среди предприятий промышленного железнодорожного транспорта таких – 50%.

Вообще, **ряд платежей особенно волнует не всё транспортное сообщество, а представителей определенных видов транспорта.**

Например, **плата за возмещение вреда, причиняемого автодорогам федерального значения транспортными средствами, имеющими максимальную массу свыше 12 тонн**, безусловно, создает нагрузку именно для автотранспортных предприятий. И половина из них заявили о необходимости либо оптимизировать, либо даже отменить эту плату.

А что касается **госпошлины за регистрацию прав на недвижимое имущество**, к ней более чувствительны оказались предприятия промышленного железнодорожного транспорта. 62% их высказались за необходимость оптимизации указанной пошлины.

Плата за ведение реестра акционеров регистратором беспокоит, в большей степени, железнодорожников и водников: соответственно, 50 и 43%. При этом среди «недовольных» железнодорожников мнения о необходимости оптимизации или отмены этой платы разделились пополам, а у водников преобладает мнение о необходимости оптимизации.

Таким образом, результаты опроса показывают, что хотя по конкретным видам неналоговых платежей мнение различаются, но, «болевые точки» выявляются и очевидно, что неналоговые платежи нуждаются не только в систематизации, но и в оптимизации.

Важно, что и у предпринимательского сообщества, и у органов экономического регулирования, и у руководства нашей страны, в принципе,

сложилось единое понимание необходимости систематизации неналоговых платежей, правил их введения и взимания, и, самое главное, оптимизации их уровня, снижения нагрузки на бизнес, формируемой за счет таких платежей.

Ключевое значение с этой точки зрения имеет **утвержденный Правительством 28 октября т. г. «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».**

Указанный план включает семь пунктов по систематизации неналоговых платежей, которые должны быть реализованы в период с ноября текущего по июнь 2017 года. Среди них установление моратория на введение новых платежей, инвентаризация существующих, закрепление реестра и принципов исчисления федеральными законами. Главная задача – создать закрытый список таких платежей с учетом их обоснованности и установить для них четкие правила.

По указанию Правительства информация о всех установленных законом платежах должна быть включена в реестр государственных и муниципальных платежей. Такой реестр предстоит сформировать до июня 2017 года.

Кроме того, в пояснительных записках к проектам актов, которые вносятся в Правительство и предусматривают введение новых платежей или изменение действующих, должны указываться социально-экономические последствия таких актов. Такое правило должно начать действовать с февраля следующего года.

Представляется, что в рамках реализации утвержденного Правительством плана мероприятий целесообразно внести следующие предложения, зафиксировав их в рекомендациях форума.

Во-первых, рекомендовать Министерству финансов после проведения инвентаризации и установления реестра неналоговых платежей (*пункты 2, 3*

Плана мероприятий от 28 октября т.г.) организовать мониторинг нагрузки на бизнес в разрезе видов экономической деятельности и, на основе этого мониторинга, обеспечить в рамках финансовой и налоговой политики:

- выравнивание (устранение явных диспропорций) неналоговой нагрузки на бизнес по видам деятельности;
- недопущение роста, а в перспективе снижение общей неналоговой нагрузки на бизнес.

Во-вторых, считать необходимым на государственном уровне определить, что установление новых или изменение действующих неналоговых платежей (*пункт 4 Плана мероприятий от 28 октября т.г.*) должно осуществляться Федеральными законами, а не подзаконными актами. При этом оценка социально-экономических последствий таких решений должна осуществляться с участием Торгово-промышленной палаты, Российского союза промышленников и предпринимателей, а по платежам, затрагивающим преимущественно конкретные виды экономической деятельности – с участием соответствующих организаций. В частности, в сфере транспорта – с участием Союза транспортников России.

В-третьих, считать необходимым в рамках государственной финансово-экономической политики обеспечить целевой характер использования средств, получаемых за счет неналоговых платежей, на улучшение условий ведения бизнеса в соответствующих видах деятельности (например, платы за перевозки большегрузными автомобилями – на улучшение состояния автодорог) с ежегодной отчетностью об эффективности расходования этих средств.

Что касается предложений по оптимизации конкретных видов платежей, полагаю, что они будут существенно дополнены в выступлениях специалистов и хозяйственных руководителей – представителей конкретных видов транспорта.