

ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ВЛИЯНИЯ НА БАЛАНС ЭЛЕМЕНТОВ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ

Доклад на III Всероссийской межвузовской научно-практической конференции
“Экономическое право: теоретические и прикладные аспекты”,
Российский государственный университет правосудия, г. Москва, 17 февраля 2016 г.

© 2016 Шохин Сергей Олегович
доктор юридических наук,
профессор кафедры “Финансовое и налоговое право”,
заслуженный юрист Российской Федерации
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации
125993, г. Москва, Ленинградский пр-т, д. 49
E-mail: elena-mikhaylovna@ya.ru

Статья посвящена особенностям реализации бюджетной политики в области доходов в условиях нарастания экономического и финансового кризиса. Оценивается все большее распространение неналоговых методов перераспределения финансовых ресурсов с целью пополнения бюджетных ресурсов за счет корпоративных и частных финансовых средств, прослеживается расширение действия императивных норм финансового права в экономике.

Ключевые слова: налоговые доходы бюджета, неналоговые доходы бюджета, обязательные сборы, квазиналоги и парафискалитеты.

В последнее время в законодательной и практической деятельности властей отмечается тенденция, которую можно охарактеризовать как постепенное, но устойчивое поглощение частных финансов публичными. Это, в свою очередь, неизбежно вызывает все более широкое распространение действия финансово-правовых методов и норм на сферы финансовой деятельности, где раньше они не применялись. Одним из характерных примеров этого процесса является активное развитие и дифференциация системы обязательных платежей, которых, по разным подсчетам, уже более восьмидесяти и которые не входят в систему налогов, установленную Налоговым кодексом Российской Федерации.

В Конституции Российской Федерации зафиксировано: “Каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы”, - но встает вопрос, насколько законны вновь вводимые “квазиналоги” и не противоречит ли их введение тем же основным принципам, изложенным в Конституции¹.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации “система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации устанавливаются федеральным законом”².

Когда готовился и принимался действующий Налоговый кодекс Российской Федерации, в основе его идеологии лежало стремление законодателя охватить этим документом все обязательные платежи физических и юридических лиц без исключения, дабы максимально ограничить произвол исполнительной власти в этой сфере. Налоговый кодекс устанавливает систему налогов и сборов, виды налогов и сборов, взимаемых в Российской Федерации³.

Более того, в Налоговом кодексе прописано, что “ни на кого не может быть возложена обязанность уплачивать налоги и сборы, а также иные взносы и платежи, обладающие установленными настоящим Кодексом признаками налогов или сборов, не предусмотренные настоящим Кодексом либо установленные в ином порядке, чем это определено настоящим Кодексом”⁴.

В части, касающейся подзаконных актов, Налоговый кодекс устанавливает, что “Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные осуществлять функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере налогов и сборов и в области таможенного дела, органы исполнительной

власти субъектов Российской Федерации, исполнительные органы местного самоуправления в предусмотренных законодательством о налогах и сборах случаях в пределах своей компетенции издают нормативные правовые акты по вопросам, связанным с налогообложением и со сборами, которые не могут изменять или дополнять законодательство о налогах и сборах”⁵.

Вроде бы нет причины для беспокойства, тем более, что Правительство Российской Федерации декларирует: “В течение очередного трехлетнего периода приоритетом Правительства Российской Федерации останется недопущение какого-либо увеличения налоговой нагрузки на экономику”⁶. Однако на практике дело обстоит несколько иначе, и мы наблюдаем бурное развитие неналоговых платежей, существенно влияющих на бизнес-атмосферу.

Введение многочисленных дополнительных инструментов изъятия денежных средств у граждан и предприятий не полностью корреспондирует конституционной норме и положениям Налогового кодекса РФ, поскольку они не включены в систему налогов. Кроме того, введение дополнительных сборов не всегда оформляется юридически грамотно. Так, легитимность сбора на капитальный ремонт домов оспорена в Конституционном суде Российской Федерации группой депутатов Государственной Думы при поддержке Генеральной прокуратуры Российской Федерации именно по юридическим обстоятельствам.

Напомним, что до вступления в силу Федерального закона РФ от 25 декабря 2012 г. № 271-ФЗ “О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации” капитальный ремонт многоквартирных домов помогал проводить фонд ЖКХ. Теперь фонд будет спонсировать только переселение граждан из ветхого и аварийного жилья. После вступления в силу Федерального закона № 271-ФЗ за капитальный ремонт должны платить собственники жилплощади в многоквартирных домах. Платежи за капремонт являются обязательными. Размер ежемесячной платы в каждом регионе устанавливается отдельно и будет варьироваться от 5 до 7 руб. с 1 м² ⁷.

Но даже если подобные обязательные платежи более-менее корректно юридически оформлены, они все равно в сознании населения пред-

ставляются несправедливыми, иезуитской попыткой государственного аппарата вытянуть из реально работающих людей дополнительные средства и перераспределить их через худое решето государственной машины в своих интересах.

Следует подчеркнуть, что введенные сборы являются обязательными платежами, независимо от того, кто их взимает. “Налоговым агентом” может выступать и не публичное лицо - уплату сборов контролирует и гарантирует государство. Это могут быть управляющие компании в случае со сбором на капитальный ремонт жилых зданий или уполномоченная организация в случае сбора на большегрузный транспорт и т.д. Конечным прямым или косвенным бенефициаром оказывается государство со своей разрешительной системой. Это отражено и в Налоговом кодексе, устанавливающем, что “под сбором понимается обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в отношении плательщиков сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий)”⁸.

Та же тенденция прослеживается и в социальной политике, например в отношении отказа от индексации пенсии работающим пенсионерам. Действия, направленные на то, чтобы отщипнуть хотя бы немного денег у работающих людей в условиях неблагоприятной демографической ситуации, нехватки квалифицированной рабочей силы (а работающие пенсионеры, безусловно, наиболее опытные и квалифицированные работники), вызывают, мягко говоря, недоумение. И это при том, что многие отечественные и иностранные специалисты, наоборот, говорят о необходимости максимального привлечения пожилых людей к трудовой деятельности и о создании необходимых для этого условий.

На фоне многочисленных публикаций в средствах массовой информации о доходах топ-менеджеров госкомпаний, получивших в свои руки предприятия национального масштаба “с барского плеча”, что неоднократно оправдывалось высшим государственным руководством, подобные действия подрывают авторитет государства и доверие к государственным институтам в глазах населения. То же - в отношении борьбы с коррупцией. Конечно, определенное самоочищение

в госаппарате происходит, однако постоянные скандалы по поводу экономических преступлений среди руководителей федеральных органов исполнительной власти, региональных и муниципальных администраций, в хозяйствующих структурах, осваивающих бюджетные средства, убеждают, что эффективная, реальная борьба с коррупцией, казнокрадством и мздоимством служит неисчерпаемым источником укрепления финансовых возможностей государства.

Возникает естественный вопрос, насколько Российская Федерация является “социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека”, или есть какие-то оговорки и тонкости, которые мы не понимаем? И как у нас интересы наполнения бюджета любой ценой увязываются с интересами общества и граждан, в чем цель нашей финансово-экономической политики - чтобы народ лучше жил или бюрократическая верхушка, давно отделившая себя от народа, получила больше денег в приватизированный ею бюджет?⁹

Следует отметить, что Правительству не удалось избежать прямого и откровенного повышения налогов, примером чего служит повышение акцизов на бензин (2 руб. за литр) и социальных платежей (на 2 %).

Необходимо также упомянуть активное вмешательство государства в гражданско-правовые отношения путем установления обязательной гражданской ответственности в профессиональных сферах деятельности. Это вполне понятная и оправданная мера, но она объективно распространяет финансово-правовые методы на гражданские правоотношения, вводя в них императивные элементы, устанавливаемые государством. Примером может служить ОСАГО¹⁰, обязательное страхование гражданской ответственности перевозчика за причинение при перевозках вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров¹¹, установление гражданской ответственности оценщиков¹², ответственность сторон по договору транспортной экспедиции¹³ и т. п.

Государство активно применяет также неналоговые способы изъятия денег у населения. Таких способов по меньшей мере два. Первый - постоянно повышающиеся тарифы на продукцию естественных монополий, что оказывает огромное влияние на корпоративные и частные финансы во всех областях деятельности, включая финансы домохозяйств. Второй активно практикуется регио-

нальными властями - систематическое повышение арендной платы, что особенно чувствительно для малого и среднего бизнеса. Эти платежи также являются обязательными и по сути императивными.

В итоге экономисты и предприниматели отмечают фактический рост налоговой нагрузки и более широкую дифференциацию ее составляющих. Денег у населения изымается все больше и разными способами. С юридической точки зрения это означает более широкое распространение императивного метода регулирования финансово-экономической деятельности частнопредпринимательских субъектов и домохозяйств, а следовательно, принципов, методов и норм финансового права.

¹ Конституции Российской Федерации. Ст. 57 // Собр. законодательства (СЗ) РФ. 2014. 4 авг. (№ 31). Ст. 4398.

² Там же. Ст. 75.

³ Налоговый кодекс Российской Федерации, часть первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ. Ч. 2, ст. 1 // СЗ РФ. 1998. 3 авг. (№ 31). Ст. 3824.

⁴ Там же. Ч. 5, ст. 3.

⁵ Там же. Ч. 1, ст. 4.

⁶ Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: <http://www.minfin.ru>.

⁷ О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации : федер. закон от 25 дек. 2012 г. № 271-ФЗ // СЗ РФ. 2012. 31 дек. (№ 53, ч. 1). Ст. 7596.

⁸ Налоговый кодекс Российской Федерации, часть первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ. Ч. 2, ст. 8.

⁹ Там же. Ч. 1, ст. 7.

¹⁰ Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств : федер. закон от 25 апр. 2002 г. № 40-ФЗ // СЗ РФ. 2002. 6 мая (№ 18). Ст. 1720.

¹¹ Об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров и о порядке возмещения такого вреда, причиненного при перевозках пассажиров метрополитеном : федер. закон Рос. Федерации от 14 июня 2012 г. № 67-ФЗ // СЗ РФ. 2012. 18 июня (№ 25). Ст. 3257.

¹² Об оценочной деятельности в РФ : федер. закон : [ст. 4, 246, 247 в ред. федер. закона от 4 июля 2007 г. № 220-ФЗ].

¹³ О транспортно-экспедиционной деятельности : федер. закон от 30 июня 2003 г. № 87-ФЗ // СЗ РФ. 2003. 7 июля (№ 27, ч. 1). Ст. 2701.