

СЕКЦИЯ 2. ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ

УДК 342.55; 347.73

В.В. Игнатенко, Н.В. Васильева

К ВОПРОСУ ОБ ОПРЕДЕЛЕНИИ КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО ВОПРОСАМ МЕСТНЫХ НАЛОГОВ

Авторы обращают внимание на проблемы закрепления в Конституции Российской Федерации и законодательстве Российской Федерации о налогах и сборах компетенции органов местного самоуправления в сфере местных налогов. Анализируя бинарные принципы финансовой самостоятельности местного самоуправления и единства налоговой политики, авторы определяют возможности определения полномочий органов местного самоуправления по введению и установлению местных налогов.

Ключевые слова: местное самоуправление, местные налоги, самостоятельность местного самоуправления, Конституция, установление налогов, введение налогов.

V.V. Ignatenko, N.V. Vasileva

ON THE ISSUE OF DETERMINING THE COMPETENCE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AUTHORITY ON LOCAL TAXES

The authors draw attention to the problems of fixing the competence of local self-government authority in the field of local taxes in the Constitution of the Russian Federation and the legislation of the Russian Federation on taxes and fees. Analyzing the paired principles of financial independence of local self-government and the unity of tax policy, the authors determine the possibilities of determining the powers of local self-government bodies to introduce and establish local taxes.

Keywords: local self-government, local taxes, independence of local self-government, Constitution, establishment of taxes, introduction of taxes.

Наделение органов местного самоуправления полномочиями в сфере местных налогов и сборов представляется необходимым в плане закрепления экономической основы местного самоуправления. Одной из составляющих принципа независимости местного самоуправления является его финансовая самостоятельность, достижение которой невозможно без влияния органов местного самоуправления на вопросы местного налогообложения своими действиями.

Вместе с тем полномочия органов местного самоуправления в указанной сфере, учитывая конституционные принципы единства экономического про-

странства и единства налоговой политики, не могут быть неограниченными. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации¹, определение смысла положений ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации возможно только с учетом конституционного принципа единства экономического пространства, который распространяется и на местные налоги и сборы.

Европейской хартией местного самоуправления при определении финансовой основы местного самоуправления также учитывается необходимость соблюдения принципа единства экономического пространства и единства налоговой политики государства. Статьей 9 данного международного акта утверждено, что «часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом»².

Бинарность принципов финансовой независимости местного самоуправления и единства экономического пространства предопределяет необходимость поиска баланса между ними с учетом как публичных интересов бюджетов публично-правовых образований, так и частных интересов налогоплательщиков, исходя из принципа равенства налогообложения. Все это накладывает трудности в определении компетенции органов местного самоуправления в области местных налогов.

Прежде всего, обратим внимание на то, каким образом полномочия органов местного самоуправления в области местных налогов нашли свое закрепление в Конституции Российской Федерации. Содержание ст. 132 Конституции Российской Федерации³ в связи с принятыми в 2020 г. поправками претерпело изменения. Так, в первоначальной редакции ст. 132 было указано, что органы местного самоуправления «устанавливают местные налоги и сборы». В действующей редакции нормотворческое полномочие органов местного самоуправления в отношении местных налогов и сборов сформулировано иначе – «вводят местные налоги и сборы».

Комментируя данное изменение Е.В. Гриценко указывает, что оно представляет собой «изменение уточняющего характера, не несущее при этом в себе каких-либо содержательных изменений», поскольку в 1993 г. право муниципальных органов самостоятельно определять ставки местных налогов и сборов в рамках закона трактовалось как «установление налога», а в настоящее время как «введение» (регламентация соответствующим публичным субъектом не

¹ Об отказе в принятии к рассмотрению запросов Ленинского районного суда города Оренбурга и Центрального районного суда города Кемерово о проверке конституционности статьи 21 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы Российской Федерации»: определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 05.03.1998 г. № 22-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 1998. – № 3.

² Европейская хартия местного самоуправления. Совершена в Страсбурге 15.10.1985 г. Ратифицирована Федеральным законом 11.04.1998 г. № 55-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 15. – Ст. 1695.

³ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12.12.1993 г., с изм., одобр. в ходе общерос. голосования 01.07.2020 г. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата опубликования 04.07.2020).

урегулированных в законе элементов налогообложения и введение налога на соответствующей территории) [3, с. 92].

Необходимо отметить, что в отсутствие легального определения категорий «установление налога» и «введение налога» как нормотворческих налоговых полномочий, соотношение содержания установления налога и его введения, а также их разграничение между собой являются дискуссионными, и выше приведена только одна из возможных точек зрения на разграничение указанных полномочий.

В юридической литературе высказываются различные точки зрения на разграничение установления и введения налога. Некоторые авторы считают, что установление налога является нормотворческим полномочием только Российской Федерации. Так, М.Ю. Березин полагает, что разграничение налоговых полномочий состоит в следующем – первоначальное установление налогов путем принятия соответствующего федерального закона и последующее введение местного налога муниципальным правовым актом [1, с. 12].

Однако, необходимо признать, что эта концепция не совсем согласуется с нормами действующего законодательства Российской Федерации о налогах и сборах. Так, согласно ст. 1 и 2 Налогового кодекса Российской Федерации законодательство о налогах и сборах (к которому относятся и нормативные правовые акты представительных органов муниципальных образований о местных налогах и сборах) регулирует властные отношения по установлению, введению и взиманию налогов, сборов, страховых взносов в Российской Федерации. При этом нет нормы об отнесении отношений по установлению налогов исключительно к предмету федерального нормотворчества. Далее, согласно ст. 17 Налогового кодекса Российской Федерации¹ налог считается установленным только в том случае, если определены все элементы налогообложения. Статьей 12 Налогового кодекса Российской Федерации закреплено, что муниципальные образования определяют в порядке и в пределах, предусмотренных федеральным законодательством, отдельные элементы налога. На основании приведенных положений логичнее выглядит признание за муниципальными образованиями нормотворческих полномочий не только по введению местных налогов, но и по их установлению. При этом, полномочие по установлению налога представляется возможным охарактеризовать как определение элементного состава налога, а по введению – принятие и введение в действие соответствующего нормативного правового акта, которым определяются необходимые положения о том или ином налоге.

В связи с этим, на наш взгляд, более точны позиции тех авторов, которые, признавая наличие у муниципальных образований нормотворческих налоговых полномочий, как по установлению, так и по введению налогов, отмечают их вторичный характер [6, с. 117]. Так, Ю.А. Крохина указывает на «характер предварительно санкционированного со стороны государства» правотворчества муниципальных образований в налоговой сфере [4, с. 126]. Ю.Л. Смирникова

¹ Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая : Федер. закон от 31.07.1998 г. № 146-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824.

трактует термин «установление налога» в двух аспектах: первичное (установление налога на федеральном уровне) и вторичное (установление местного налога органом местного самоуправления в определенных федеральным законодательством пределах) [5, с. 132].

Действительно, анализ действующей редакции Налогового кодекса Российской Федерации показывает, что муниципальные образования существенным образом ограничены как в установлении, так и во введении местных налогов. Что касается полномочий в области определения элементов местных налогов, что можно считать «вторичным» установлением налога, то обращает на себя внимание следующее. Органы местного самоуправления осуществляют точечное регулирование «своих» налогов: согласно ст. 12 Налогового кодекса Российской Федерации представительными органами местного самоуправления определяются в порядке и пределах, которые предусмотрены Налоговым кодексом Российской Федерации, следующие элементы местного налога: налоговые ставки, порядок и сроки уплаты налогов, особенности определения налоговой базы, налоговые льготы, основания и порядок их применения.

При этом, при установлении налоговых ставок по местным налогам федеральным законодательством определяется максимально возможная ставка. В связи с тем, что дифференциация налоговой ставки возможна только путем ее снижения, что влечет за собой уменьшение доходов местного бюджета, анализ муниципальной практики показывает, что в большинстве случаев муниципальными образованиями устанавливается максимальная ставка местного налога.

При установлении порядка уплаты налога определяется, каким образом будет уплачиваться налог – разовой уплатой всей суммы налога по окончании налогового периода либо уплатой в течение налогового периода предварительных платежей по налогу – авансовых платежей (ст. 58 Налогового кодекса Российской Федерации). Соответственно к полномочиям представительных органов местного самоуправления при установлении порядка уплаты местных налогов входит установление или не установление отчетных периодов, по которым уплачиваются авансовые платежи (опять же, если такая возможность установлена Налоговым кодексом Российской Федерации). На сегодняшний день такое право муниципальным образованиям предоставлено только в отношении порядка уплаты земельного налога налогоплательщиками-организациями

Изменение сроков уплаты местных налогов муниципальными правовыми актами в отношении налогоплательщиков – физических лиц невозможно, поскольку данные сроки прямо определены Налоговым кодексом Российской Федерации. Повлиять своими решениями органы местного самоуправления могут только в отношении срока уплаты земельного налога налогоплательщиками-организациями.

Анализируя полномочия органов местного самоуправления в области налоговых льгот, уместно отметить, что муниципальные образования вправе вводить дополнительные льготы, не предусмотренные на федеральном уровне. Несмотря на высказываемую критику наличия у федерального уровня власти полномочий по установлению налоговых льгот по местным налогам, которое является, по мнению экономистов, одной из причин продолжающейся неспо-

способности муниципальных образований самостоятельно и в полной мере обеспечивать реализацию расходных обязательств [2, с. 23], необходимо отметить, что данное положение является необходимой составляющей принципов единства налоговой политики и равенства налогоплательщиков.

Что касается полномочия по введению местного налога, то первое, что обращает на себя внимание, это закрепление законодательством о налогах и сборах данного полномочия как права-обязанности. Так, согласно ст. 12 Налогового кодекса Российской Федерации местные налоги вводятся в действие и прекращают действовать на территориях муниципальных образований в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации и решениями представительных органов местного самоуправления о налогах. Получается, что муниципальные образования не вправе решать вопрос о введении или не введении местного налога на территории муниципального образования. Они обязаны ввести местный налог на своей территории путем принятия соответствующего муниципального правового акта, установив при этом, в установленных Налоговым кодексом Российской Федерации пределах, налоговые ставки, порядок и сроки уплаты налога и налоговые льготы.

Изложенное позволяет прийти к выводу о том, что, исходя из буквального толкования действующих норм Налогового кодекса Российской Федерации, полномочия органов местного самоуправления в отношении местных налогов необходимо определить как «устанавливать и вводить местные налоги», хотя и исходя из принципа единства экономического пространства в максимальной степени ограниченными федеральным законодательством о налогах и сборах. В связи с чем изменение редакции ст. 132 Конституции Российской Федерации не видится изменением уточняющего характера, поскольку требует пересмотра устоявшихся положений Налогового кодекса Российской Федерации.

Здесь стоит обратить внимание еще на один интересный момент. В действующей редакции Налогового кодекса Российской Федерации установлена возможность консолидации полномочий в области местных налогов на федеральном уровне. Во-первых, в ст. 12 Налогового кодекса Российской Федерации при определении полномочий органов местного самоуправления по определению элементов местных налогов сделана оговорка «если эти элементы налогообложения не установлены Налоговым кодексом Российской Федерации». Во-вторых, в Налоговом кодексе Российской Федерации имеются нормы, позволяющие взимать местные налоги и при отсутствии соответствующего закона решения муниципального образования. И в отношении земельного налога, и налога на имущество физических лиц в соответствующие статьи Налогового кодекса Российской Федерации включены нормы о том, что в случае не определения налоговых ставок по указанным налогам нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований, налогообложение производится по налоговым ставкам, указанным в Налоговом кодексе Российской Федерации.

Полагаем, что такой способ регулирования – консолидация полномочий по установлению и введению местных налогов на федеральном уровне в полной мере направлен на следование принципам единства экономического про-

странства и единства налоговой политики, но существенным образом затруднит определение компетенции органов местного самоуправления в области местного налогообложения и потребует пересмотра сложившейся концепции распределения полномочий в налоговой сфере между различными уровнями публичной власти.

Список использованной литературы

1. Березин М.Ю. Характерные отличия процессов по установлению и введению региональных и местных налогов / М.Ю. Березин // Законодательство и экономика. – 2005. – № 10. – С. 11–18.

2. Быков С.С. Классификация налоговых льгот как условие и этап оценки их эффективности / С.С. Быков // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2013. – № 5 (91). – С. 20–26.

3. Гриценко Е.В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года / Е.В. Гриценко // Сравнительное конституционное обозрение. – 2020. – № 4. – С. 80–97.

4. Налоговое право России : учеб. для вузов / отв. ред. Ю.А. Крохина. – Москва : Норма, 2003. – 656 с.

5. Смирникова Ю.Л. Финансово-правовой статус субъектов Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / Ю.Л. Смирникова. – Москва, 2002. – 206 с.

6. Экономическая основа местного самоуправления: комментарий к главе 8 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – Иркутск : Ин-т законодательства и прав. информ. Иркут. обл., 2007. – 253 с.

Информация об авторах

Игнатенко Виктор Васильевич – доктор юридических наук, профессор, ректор Байкальского государственного университета, Иркутск, Россия, e-mail: ignatenko_v59@mail.ru.

Васильева Наталья Викторовна – доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой предпринимательского и финансового права Байкальского государственного университета, Иркутск, Россия, e-mail: nativi@yandex.ru.

Authors

Victor V. Ignatenko – Doctor of Law, Professor, Rector of Baikal State University, Irkutsk, Russia, e-mail: ignatenko_v59@mail.ru.

Natalya V. Vasileva – Doctor of Law, Associate professor, the Head of the Department of Business and Financial law of Baikal State University, Irkutsk, Russia, e-mail: nativi@yandex.ru.