
МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

© М.С. МАТЕЙКОВИЧ, А.В. ПОРОХНЕНКО

mat-maxim@yandex.ru, pav3331@mail.ru

УДК 342.25:336.22

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ МЕСТНЫХ НАЛОГОВ

АННОТАЦИЯ. В статье рассматриваются правовые проблемы местного самоуправления в Российской Федерации в области местных налогов: проблемы и перспективы введения местного налога на недвижимость, а также правовые проблемы неоднозначного толкования статьи 132 Конституции Российской Федерации в области установления местных налогов.

SUMMARY. The article examines the legal problems of local government in the Russian Federation in the field of local taxes: problems and prospects of introducing local property tax, and legal problems of ambiguous interpretation of Article 132 of the Constitution of the Russian Federation in setting local taxes.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Местные налоги, налог на недвижимость, Конституция Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации.

KEY WORDS. Local taxes, property taxes, Constitution of the Russian Federation, Constitutional Court of the Russian Federation.

Являясь самым большим по площади государством мира, Российская Федерация состоит из 83 субъектов, каждый из которых, в свою очередь, включает десятки различных муниципальных образований. Указанные особенности российского государства исключают возможность его эффективного функционирования и решения всех стоящих перед государством задач исключительно на федеральном и региональном уровне, а также обуславливают наличие не только федеративного устройства государства, но и третьего уровня управления, а именно — местного самоуправления. Как указал Х. Циммерманн, «децентрализованная форма государственного устройства, и в особенности ее ключевой элемент — муниципальный уровень власти, в наиболее полной степени соответствует требованию о необходимости реализации предпочтений граждан (говоря экономическим языком, принципу суверенитета потребителей)» [1; 24]. Согласно ст. 130 Конституции Российской Федерации, местное самоуправление в РФ обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Наличие задач, которые могут быть эффективно решены исключительно на уровне конкретных городов, районов, поселений, в свою очередь, обуславливает необходимость наделения местных органов власти как собственными источниками доходов, обеспечивающими наличие необходимых ресурсов для решения стоящих перед ними задач, так и отдельными полномочиями по регулированию отношений, связанных с формированием доходной части местных бюджетов. Как первая, так и вторая из указанных целей в значительной степени достигаются за счет наличия в системе налогов и сборов Российской Федерации местных налогов, которые в полном объеме поступают в бюджеты муниципальных образований и на исчисление и уплату которых органы местного самоуправления могут оказывать существенное влияние.

В настоящее время роль местных налогов в наполнении местных бюджетов сравнительно невелика при наличии значительного нереализованного потенциала в данной сфере. Как отмечает А.В. Гвоздикова, «в отличие от стран с развитой экономикой, где значительную часть доходов местных бюджетов составляют местные налоги, в России доля местных налогов и сборов крайне мала. Что, естественно, ведет к увеличению дотационности местных бюджетов и, как следствие, — снижению их экономической самостоятельности» [2; 42].

Неслучайно Президент Российской Федерации Д.А. Медведев в бюджетном послании на 2010-2012 гг. от 25 мая 2009 г. обращает внимание, что необходимо произвести «расширение налоговой автономии региональных и местных властей; скорейшее создание условий для введения местного налога на недвижимость, прежде всего, завершение формирования кадастра объектов недвижимости» [3].

Так, в целях формирования государственного кадастра недвижимости был принят Федеральный закон от 24.07.2007 №221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», который регулирует отношения, возникающие в связи с ведением государственного кадастра недвижимости, осуществлением кадастрового учета недвижимого имущества и кадастровой деятельности.

Между тем в настоящее время законодательно не урегулированы вопросы, связанные с определением кадастровой стоимости объектов недвижимости, порядком проведения государственной кадастровой оценки объектов недвижимости. В июле 2010 года был принят федеральный закон от 22.07.2010 №167-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об оценочной деятельности в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации», который установил общие принципы проведения кадастровой оценки объектов недвижимости и требования к оценщикам, привлекаемым к государственной кадастровой оценке объектов недвижимости, а также определил порядок утверждения результатов кадастровой оценки и досудебного урегулирования споров о результатах проведения государственной кадастровой оценки объектов недвижимости [4]. Данный закон заложил еще один кирпич в фундаменте будущего налога на недвижимость.

Помимо этого для введения налога на недвижимость необходимы разработка и принятие таких документов, как методика кадастровой оценки недвижимости, методика проверки результатов кадастровой оценки недвижимости,

проведение работ по кадастровой оценке объектов недвижимости и информационному наполнению государственного кадастра недвижимости.

Также необходимо произвести определение размеров налоговых ставок и налоговых вычетов, применение которых при исчислении налога на недвижимость не должно привести к увеличению налогового бремени для малообеспеченных граждан. Кроме этого желательно, чтобы законодатель учитывал уровень ежегодной инфляции при установлении налоговых вычетов и производил ежегодные переиндексации. Данный шаг позволит поднять налоговую культуру среди граждан, т.к. если доходы граждан не увеличиваются (а инфляция присутствует в любой экономике) и налоговые вычеты не индексируются, то сокращаются доходы граждан, следовательно, меньше стимулов платить законно установленные налоги и будут совершаться попытки уклониться от уплаты налогов или незаконно их уменьшить.

После включения в Налоговый кодекс РФ (далее НК РФ) главы, регулирующей налогообложение недвижимости, налог на недвижимость может быть введен только в тех субъектах Российской Федерации, где проведен кадастровый учет объектов недвижимости и утверждены результаты кадастровой оценки объектов недвижимости.

Все перечисленное позволяет сделать вывод, что до появления проекта федерального закона о налоге на недвижимость и его утверждения законодателю предстоит еще много работы, и если и увидим данный закон, то только в середине, либо в конце 2011 г., а вступит он в силу с 1 января 2012 года. И только по результатам исполнения местных бюджетов за 2012 г. можно будет провести анализ целесообразности введения нового налога и сделать соответствующие выводы.

Существующие редакции законодательных актов, относящихся к сфере источников муниципального права, приводят к тому, что и в некоторых работах в сфере финансового права преобладает спорная или даже ошибочная позиция о самостоятельном установлении органами муниципальных образований местных налогов [5; 115]. Развивая данную позицию, некоторые авторы даже указывают на то, что, устанавливая местный налог, представительные органы местного самоуправления должны определить в своих актах объект налогообложения, налоговую базу, налоговый период, налоговые льготы, налоговую ставку в пределах, установленных Налоговым кодексом РФ, порядок исчисления налога, порядок и сроки уплаты налога, а также форму отчетности по данному местному налогу [6; 166], несмотря на явное несоответствие данной позиции положениям законодательства о налогах и сборах, ведь ни в одной из редакций Налогового кодекса РФ, с момента принятия его первой части, к полномочиям органов местного самоуправления не относилось определение всех элементов налогообложения местных налогов.

Позицию о самостоятельном установлении муниципальными образованиями местных налогов, равно как и позицию о том, что установление налогов относится исключительно к полномочиям федерального законодателя, также нельзя считать основанными на нормах и принципах международного права. Так, ст. 9 Европейской хартии местного самоуправления, принятой Советом Европы 15 октября 1985 г. в Страсбурге и ратифицированной Российской Федерацией Федеральным законом от 11.04.1998 № 55-ФЗ, определяет, что, по меньшей мере,

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. Как видно из данного положения, не предполагается ни полная самостоятельность органов местного самоуправления в вопросах установления местных налогов, ни их абсолютное исключение из данного процесса, поскольку, как минимум, один элемент налогообложения, без определения которого ни один налог не может считаться установленным, подлежит определению органами местного самоуправления.

Затрагивая вопрос правового регулирования отношений по установлению местных налогов, нельзя не отметить также крайне неудачную редакцию п. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой органы местного самоуправления самостоятельно устанавливают местные налоги и сборы. Л.Л. Игонина в наличии такой формулировки усматривает наличие противоречия положений НК РФ Конституции Российской Федерации и, критикуя сужение прав местного самоуправления в НК РФ в сравнении с конституционно определенной компетенцией последних указывает, что «необоснованное ограничение прав муниципальных образований по установлению местных налогов и сборов сопряжено с уменьшением возможностей совершенствования налоговой системы за счет появления решений, учитывающих условия конкретной территории» [7; 131].

Однако говорить о прямом противоречии НК РФ Конституции Российской Федерации в данном случае не представляется возможным. В самой Конституции Российской Федерации определение термина «установление налога» не содержится. Согласно ст. 3 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года №1-ФКЗ, толкование Конституции Российской Федерации относится к полномочиям Конституционного Суда Российской Федерации. Исходя из анализа судебных актов Конституционного Суда Российской Федерации, представляется, что в данном случае положения п. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации нельзя рассматривать как предоставление органам местного самоуправления абсолютной свободы усмотрения в определении взимаемых на территории соответствующих муниципальных образований налогов и их элементов. Данная трактовка вступила бы в противоречие с таким конституционным принципом налогообложения, как принцип ограниченной компетенции субъектов федерации и муниципальных образований в сфере установления налогов и сборов, который вытекает, в частности, из Постановления Конституционного Суда РФ от 4 апреля 1996 года № 9-П, Постановления Конституционного Суда РФ от 30 января 2001 г. № 2-П. Данный принцип нашел также свое отражение в НК РФ, в частности, в положениях ст. 12, которая установила полномочия представительных органов муниципальных образований по установлению налогов и сборов, а также п. 5 ст. 1 НК РФ, в соответствии с которым нормативные правовые акты органов муниципальных образований о местных налогах и сборах принимаются представительными органами муниципальных образований в соответствии с НК РФ.

Полная свобода органов власти муниципальных образований в установлении местных налогов, их несвязанность в этом вопросе ограничениями, предусмо-

тренными федеральным законом, также означала бы нарушение конституционного принципа единой финансовой, в том числе налоговой, политики, закрепленного в ст. 114 (п. «б» ч. 1) Конституции Российской Федерации, что также следует из указанных Постановлений Конституционного Суда РФ от 4 апреля 1996 года № 9-П и от 30 января 2001 года № 2-П.

В Постановлении от 21 марта 1997 года № 5-П Конституционный Суд Российской Федерации указал, что «право субъектов Российской Федерации на установление налогов всегда носит производный характер... Выявление конституционного смысла гарантированного Конституцией Российской Федерации органам государственной власти субъектов Российской Федерации права устанавливать налоги возможно только с учетом... конституционного принципа единства экономического пространства».

Представляется, что приведенная правовая позиция в полной мере распространяется и на правовые акты представительных органов местного самоуправления, что следует, в частности, из Определений Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 1998 года № 22-О, от 12 мая 2003 года № 186-О, от 24 марта 2005 года № 34-О. При этом, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 6 ноября 2003 года № 386-О, разграничение полномочий между органами государственной власти различного уровня и органами местного самоуправления налогообложения осуществляется НК РФ.

Из указанных актов Конституционного Суда Российской Федерации усматривается, что в Конституции Российской Федерации термин «установление налогов» использован в значении принятия решения о введении налога, а также об определении отдельных элементов налогообложения, не урегулированных федеральным законом, в пределах, установленных федеральным законом.

Нельзя также не принимать во внимание и то, что разработка текста Конституции Российской Федерации осуществлялась в условиях отсутствия достаточно развитого и научно обоснованного понятийного аппарата в сфере налогов и сборов, задолго до принятия НК РФ, из чего следует, что значение термина «установление налога» в Конституции Российской Федерации может не в полной мере совпадать с содержанием, придаваемым этому же термину в НК РФ.

Казалось бы, после рассмотрения Конституционным Судом такого количества дел по вопросу формулировки «установление налогов» законодателю следовало бы стремиться избегать таких двусмысленных формулировок, но не всегда у него это получается. Для примера рассмотрим федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В ст.ст. 14, 15, 16, которые определяют вопросы местного значения поселения, муниципального района, городского округа использована формулировка «установление, изменение и отмена местных налогов и сборов». Только в ст. 35 данного закона, которая определяет полномочия представительного органа муниципального образования, использована правильная формулировка «установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах» [8].

В заключение стоит отметить, что в целях укрепления доходной части местных бюджетов, повышения уровня самостоятельности и независимости местных бюджетов от вышестоящих уровней бюджетной системы Российской Федерации будет изменена существующая система местных налогов: вместо земельного налога и налога на недвижимость физических лиц будет введен налог на недвижимость. Попытки ввести данный налог начались с 2004 года. В настоящее время предпринимаются последние подготовительные шаги для введения местного налога на недвижимость.

Также необходимо выделить крайне неудачную редакцию п. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой органы местного самоуправления самостоятельно устанавливают местные налоги и сборы.

Конституционный Суд Российской Федерации истолковал, что в Конституции Российской Федерации термин «установление налогов» использован в значении принятия решения о введении налога, а также об определении отдельных элементов налогообложения, не урегулированных федеральным законом, в пределах, определенных федеральным законом.

Таким образом, прямого противоречия между Конституцией Российской Федерации и Налоговым кодексом Российской Федерации нет, но благодаря такой неудачной формулировке в Конституции России рождаются ошибочные позиции о самостоятельном установлении органами муниципальных образований местных налогов в литературе муниципального и финансового права.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Циммерманн Х. Муниципальные финансы: Учебник / Пер. с нем. М.: Дело и Сервис, 2003. С.24
2. Гвоздикова А.В. Оценка и перспективы развития системы местного налогообложения в России: монография. Шахты: ЮГУЭС, 2004. С. 42.
3. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25.05.2009 «О бюджетной политике в 2010-2012 годах» / Парламентская газета. 2009. № 28.
4. Федеральный закон от 22.07.2010 N 167-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2010. № 163.
5. Зотов В.Б., Макашева З.М. Муниципальное управление: Учебник для вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА. 2004. С. 115.
6. Глушенко П.П., Пылин В.В. Муниципальное право / 2-е изд. СПб.: Питер. 2005. С. 166.
7. Игонина Л.Л. Муниципальные финансы: Учеб. пособие. М.: Экономист, 2003. С. 131.
8. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.11.2010) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.