УДК/UDC 342.922

Компетенция муниципальных образований в сфере налогообложения

Приходько Элина Олеговна
студенка юридического факультета
Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина
г. Краснодар, Россия
e-mail: elina.prikhodko@yandex.ru

Юшко Александр Викторович
кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административного и финансового права
Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина
г. Краснодар, Россия

Аннотация

В данной статье проведен анализ положений действующего законодательства, даны понятия налогов и местных налогов, приведены элементы налогов. Также приведены понятные и убедительные разграничения между понятиями государственной власти и муниципальными образованиями. На рассмотрение представлены три проблемы в формировании компетенций муниципальных образований в сфере налогообложения: недостаточность количества налогов в ведении муниципалитетов, недостаточность прав и полномочий в сфере взимания установленных налогов, которая фактически не предоставлена центром, и лишение муниципалитетов права на полномочия налогов и сборов. Авторы раскрывают каждую из этих проблем по отдельности, дают им свою собственную оценку и предлагают непосредственные пути их решения с учетом выводов о несовершенстве взаимоотношений в сфере налогообложения.

Ключевые слова: муниципальные образования, налогообложение, проблемы.

Competence of Municipalities in the Field of Taxation

Prikhodko Elina Olegovna
student of the Faculty of Law
Kuban State Agrarian University
Krasnodar, Russia
e-mail: elina.prikhodko@yandex.ru

Yushko Aleksandr Viktorovich
Candidate of Law, senior lecturer at the Department of Administrative and Financial Law
Kuban State Agrarian University
Krasnodar, Russia

Abstract

This article analyses the provisions of the current legislation, gives the concepts of taxes and local taxes, as well as the elements of taxes. The authors give clear and convincing distinctions between the concepts of state power and municipalities. The article presents for consideration three problems in forming of competences of the municipalities in the field of taxation: insufficient amount of taxes administered by municipalities, insufficient rights and powers in the field of levying established taxes, which are not actually provided by the centre, and depriving municipalities of the right to powers of taxes and fees. The authors discuss each problem separately give them their own assessment and propose appropriate solutions considering their conclusions about the imperfection of relationships in the field of taxation.

Key words: municipalities, taxation, problems.

Прежде чем приступить к проблеме достаточности компетенций муниципалитетов в сфере налогообложения, нужно:

— четко разграничить полномочия государства и муниципалитетов;
— понимать, что такое налог;
— определить, какие именно налоги установлены Налоговым кодексом РФ, ставки по которым могут устанавливаться муници-

пальными образованиями;

— дать характеристику этих налогов.

Стоит отметить, что муниципалитеты очень ограничены в налоговых правоотношениях, что неразрывно связано с сущностью и понятием государственного суверенитета. В научной литературе отмечалось, что суверенитет государства — это свойство государства самостоятельно и независимо от власти других государств осуществлять свои функции на своей территории и за ее пределами, в международном общении. Таким образом, само по себе понятие «суверенитет» включает в себя три главных аспекта: единство, верховенство и независимость власти [1].

Право установления и введения налогов и сборов обычно принято называть налоговым суверенитетом. «Право установления и введения налогов и сборов, по сути, есть составная часть государственного суверенитета, которая может быть обозначена как суверенитет в области налогообложения (налоговый суверенитет). Это право является производным от волеизъявления народа, которое обычно закрепляется при установлении конституционной обязанности о необходимости уплаты налогов и сборов», — данное выражение подчеркивает понятие «налоговый суверенитет» [2].

Как известно, муниципалитет не входит в систему органов государственной власти. Муниципальное образование — населенная территория, на которой осуществляется местное самоуправление, то есть решаются преимущественно вопросы местного значения. В соответствии с законодательством РФ, местное самоуправление вводится в целях обеспечения самостоятельного решения населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью [3].

В юридической литературе отмечалось: «Специфические черты налоговых правоотношений обусловлены тем, что все они связаны с выполнением конституционной обязанности по уплате налогов и сборов. Это отражается на субъектном составе, правах и обязанностях субъектов, объекте, влияет на их разновидность» [4].

Также нужно установить, что законодатель относит к местным на-

логам и сборам. Местными являются налоги и сборы, устанавливаемые ФЗ (в настоящее время основным — Налоговым кодексом Российской Федерации) и нормативно-правовыми актами РФ представительных органов местного самоуправления и обязательные к уплате на территориях соответствующих муниципальных образований. Исключение в этом плане составляют местные налоги и сборы в городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге, Севастополе, которые устанавливаются и вводятся в действие законами указанных субъектов РФ.

Введение в действие или их отмена проводятся на основании законодательных решений муниципалитетов, которые осуществляют представительские функции на базовом уровне. Такой подход в органах местной власти закреплен в ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» № 131-ФЗ. [5]

Согласно п. 10 вышеуказанного закона к исключительной компетенции представительного органа относится установление и отмена налогов и сборов. Таким образом, муниципальные образования наделены очень ограниченными полномочиями в установлении налогов и сборов.

В соответствии со ст. 15 Налогового кодекса РФ к местным относятся следующие налоги:

1) земельный налог;
2) налог на имущество физических лиц;
3) торговый сбор [6].

Для глубокого понимания проблемы компетенций муниципалитетов в сфере налогообложения необходимо остановиться на этих налогах более подробно.

Земельный налог. Основной целью введения этого налога было развития инфраструктуры на местах. Нормативно–правовая база состоит из двух уровней:

— федеральные законы;
— нормативно-правовые акты, которые издаются представительными органами непосредственно на местах.

Как было указано выше, города федерального значения имеют

некоторые свои особенности порядка введения в действие земельного налога. Устанавливая земельный налог, власть предусматривает следующие элементы налога:

— налоговые ставки;
— порядок уплаты;
— сроки уплаты.

Также законодатель определяет:

— льготы по уплате налога;
— основания для их предоставления;
— порядок льготирования;
— величину необлагаемой налоговой базы у отдельных категорий налогоплательщиков.

Налогоплательщиками налога на землю являются юридические лица (организации) и физические лица. Основным условием для отнесения вышеуказанных лиц к числу налогоплательщиков является наличие земельного участка, который им принадлежит на одном из следующих прав:

— собственности;
— пользования на постоянной основе;
— пожизненного владения, передаваемого в порядке наследования.

Стоит отметить, что законодательство предусматривает исключение из числа налогоплательщиков физических и юридических лиц, которые фактически пользуются участками земли на основании договора аренды либо по праву безвозмездного срочного пользования.

Объектом уплаты налога на землю законодатель определяет участок земли, который территориально относится к муниципальному образованию, где властями самоуправления введен в действие такой налог. Но и здесь есть несколько исключений. Так, не попадают под налогообложение участки земли, которые по законодательству РФ были изъяты из оборота или ограничены в обороте.

Налог на имущество физических лиц. Субъектами уплаты имуще-

ственного налога являются граждане (любого государства), у которых в собственности имеется зарегистрированное в у установленном порядке на территории Российской Федерации, подлежащее налогообложению в соответствии с федеральным законом. Список такого имущества выглядит следующим образом:

— дача;
— гараж;
— жилой дом;
— квартира;
— комната;
— иные строения, сооружения и помещения и доли в них на вышеперечисленное имущество.

Торговый сбор. Здесь объектом выступают движимое или недвижимое имущества для реализации плательщиком сбора вида предпринимательской деятельности, в отношении которого фиксирован сбор, по меньшей мере один раз в течение квартала. Исчисление размера налога зависит от налоговой базы, которая ежегодно по состоянию на 1 января рассчитывается в соответствии с суммарной инвентаризационной стоимостью.

Из всего вышеизложенного можно выделить следующий список проблем в формировании компетенций муниципальных образований в сфере налогообложения:

1) недостаточность количества налогов в ведении муниципалитетов;
2) недостаточность прав и полномочий в сфере взимания установленных налогов, которая фактически не предоставлена центром;
3) лишение муниципалитетов права на полномочия налогов и сборов.

Первая проблема состоит в том, что в ведение муниципальных образований отнесено всего два налога. При этом права вводить новые налоги у муниципалитетов нет, а то, на что право остается (налоговые

ставки, порядок и сроки уплаты), имеет очень большие ограничения. Таким образом, муниципальные образования лишены действенных инструментов в виде пополнения бюджета.

Решение проблемы видится в отнесении к ведению муниципалитетов еще и налога на имущество организации с четким указанием и разграничением места использования имущества. Так, местные бюджеты будут дополнительно пополняться за счет организаций, а сам муниципалитет будет вынужден предлагать выгодные условия для того, чтобы привлечь к себе новых налогоплательщиков. При этом будут соблюдены все принципы налогообложения, а также может снизится фискальная нагрузка на субъекты предпринимательства.

Вторую обозначенную проблему возможно разрешить следующим образом. В настоящее время государство делегирует муниципалитетам часть своих прав по введению налогов и сборов. Как указано выше, муниципальные образования вправе вводить и прекращать действие лишь двух налогов — земельного налога и налога на имущество физических лиц и одного сбора — торгового. Муниципальные образования не могут самостоятельно устанавливать иные налоги и сборы, поскольку это будет прямым противоречием Конституции Российской Федерации, Налоговому кодексу РФ и принципам, установленным в этих законодательных актах.

Права муниципалитетов по законодательному закреплению элементов налогов также ограничены в силу положений, изложенных в Налоговом кодексе РФ. При этом необходимо отметить, что порядок закрепления различных элементов отличается. Так, в соответствии с абз. 6 п. 4 ст. 12 НК РФ установление местных налогов представительными органами муниципальных образований, органами государственной власти городов федерального значения Москвы, Санкт–Петербурга и Севастополя определяется в порядке и пределах, которые предусмотрены НК РФ. Законодателем определены следующие элементы налогообложения, которые могут быть изменены муниципалитетами в порядке и пределах, установленных НК РФ: налоговые ставки, порядок и сроки

уплаты налогов. Как правило, вышеуказанные элементы налогообложения по отношению к местным налогам достаточно четко определены в Налоговом кодексе РФ и накладывают большую долю ограничений. К примеру, ставки муниципальные органы могут установить только в том пределе, который обозначен в НК РФ.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что федеральной властью при помощи Налогового кодекса наложено множество ограничений по налоговым правоотношениям, которые отнесены к ведению местной власти.

Введение муниципальных налогов и сборов, как известно, относится к имущественным налогам. Стоимостная оценка или налоговая база таких налогов в настоящее время определяется кадастровой стоимостью земельных участков, имущества физических лиц. В настоящее время законодательство Российской Федерации не содержит нормы, которая регламентирует порядок предоставления федеральными, территориальными органами сведений о кадастровой стоимости земельных участков налогоплательщиков органам местного самоуправления, муниципальных образований.

Таким образом, муниципалитет фактически лишается приведения в порядок своей налоговой базы. Такая неурегулированность вопросов массовой оценки, оформления прав собственности, имущества и земли, несовершенство системы администрирования имущественных налогов и отсутствие системы контроля за их уплатой приводят к неравномерности поступления доходов от имущественных налогов. И, наконец, это отсутствие стимулов к проведению инвентаризации и составлению реестров имущества органами местного самоуправления, которые могли бы пополнить местный бюджет. При расширении таких полномочий и самостоятельном определении налоговой базы муниципалитету было бы проще вступать во взаимоотношения с налогоплательщиками, контролировать уплату налогов. Кроме того, поскольку такое решение может привести к вышеуказанным положительным результатам у муниципалитета, то решением такой проблемы также наделение муниципалитета

правом на самостоятельную оценку имущества, находящегося на территории муниципального образования.

Для наполнения местного бюджета вопросы оценки можно было отдать организациям и индивидуальным предпринимателям, действующим на основании законодательства, подписавшим договор с муниципалитетом. При этом стоило бы четко прописать требования к таким предпринимателям и организациям. Таким образом, создавая рабочие места, муниципальные образования пополняли бы свой бюджет, имея более компетентное влияние на многостадийный процесс налогообложения в Российской Федерации.

Третья проблема образована следующим правовом конфликтом: местное самоуправление как субъект налоговых отношений лишено полномочий по сбору налогов. В прошлом, в муниципалитетах находились специальные сотрудники, взаимодействующие с населением и стимулирующие их на уплату законно установленных налогов и сборов. На данный момент сбор налогов осуществляется централизованно исключительно отделениями ФНС, которые администрируют несколько муниципальных районов. Налоговые органы фактически обслуживают несколько мелких муниципальных районов, в состав которых может входить множество поселений. Уделить внимание каждому налогоплательщику с целью побуждения к уплате налога невозможно.

В этом видится также ограничение права муниципального образования на участие в многостадийном процессе наполнения своего бюджета за счет налоговых поступлений. Решением указанной проблемы видится возврат таких полномочий в муниципалитет. Нормы можно закрепить не только в Налоговом кодексе, но и иных нормативно-правовых актах Российской Федерации и местных самоуправлений.

Настоящим исследованием установлено, что муниципальные образования крайне ограничены в своих правах в рамках сферы налогообложения. Система наполнения местных бюджетов несовершенна и постепенно развивается. Возникшие проблемы необходимо решать, и, как нам видится, именно способами, указанными в настоящей работе.

Список литературы

1. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право России. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, 2008. 672 с.

2. Кучеров И. И. Теория налогов и сборов (правовые аспекты): монография. М.: ЮрИнфоР, 2009. 473 с. С. 190.

3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6–ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7–ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2–ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11–ФКЗ) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

4. Налоговое право: учебник / под ред. Е. Ю. Грачевой, О. В. Болтиновой. М.: Проспект, 2012. 376 с.

5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

6. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая): Федеральный закон от 31.07.1998 № 146–ФЗ (ред. от 13.07.2015) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».