АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ НАЛОГОВ

Васильева Н. В.

кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой предпринимательского и финансового права Байкальского университета экономики и права (Россия), 664003, Россия, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, nativi@yandex.ru

УДК 352:336.22
ББК 67.402.231

Цель: исследование проблем муниципальных образований при реализации полномочий в области налогообложения.

Методы: методологическую основу данного исследования составляют диалектический метод, методы анализа и синтеза, абстрагирования и конкретизации, формально-юридический метод, технико-юридический метод.

Результаты: в результате анализа налоговых полномочий органов местного самоуправления автором выявлены основные проблемы их реализации и предложены пути их преодоления.

Научная новизна: заключается в авторской позиции отрицания возможности и необходимости расширения налоговых полномочий органов местного самоуправления и необходимости комплексного подхода к реформированию местного налогообложения.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальные доходы, местные налоги, налог на имущество физических лиц, земельный налог, налог на доходы физических лиц, специальные налоговые режимы

PROBLEMS OF LOCAL GOVERNMENTS' POWERS REALIZATION IN THE AREA OF TAXES

Vasilyeva N. V.

Candidate of Law, Associate Professor, Head of the Business and Finance Department of Baikal University of Economics and Law (Russia), 11, Lenina st., Irkutsk, Russia, 664003, nativi@yandex.ru

Objective: to study the problems of municipalities in the exercise of powers in the field of taxation.

Methods: methodological framework of this study constitute the dialectical method, methods of analysis and synthesis, abstraction and concretization, legalistic approach, technical and legal method.

Results: as a result of analysis of tax powers of local governments author identified the main problems of its implementation and ways to overcome them.

© Васильева Н. В., 2015

Scientific novelty: scientific novelty lies in the author's position of denying the possibility and the need to expand the taxing powers of local governments and the need for a comprehensive approach to reform local taxation.

Key words: local government, municipal revenues, local taxes, personal property tax, land tax, tax on personal income, special tax regimes

Актуальность исследования проблем реализации полномочий органов местного самоуправления в области налогов не вызывает сомнений. Одной из основополагающих основ местного самоуправления является его независимость от государственной власти, которая невозможна без самостоятельности в финансовой сфере. В статье 9 Европейской хартии местного самоуправления закреплено, что органы местного самоуправления имеют право на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий [1]. Закреплен данный принцип и в Конституции Российской Федерации (статья 132) [2].

Вместе с тем, главной проблемой муниципальных финансов в России остается проблема пополнения доходной части местных бюджетов и ее соответствия расходам муниципальных образований. Проводимые в России налоговая и бюджетная реформы фактически привели к ослаблению собственной доходной базы местных бюджетов, при одновременном перекладывании на них значительных расходов. В настоящее время налицо зависимость местных бюджетов от выделяемых из федерального и региональных бюджетов межбюджетных трансфертов. Так, по статистическим данным в общем объеме поступивших в 2012 году собственных доходов местных бюджетов межбюджетные трансферты составили 46,6 %, налоговые и неналоговые доходы – 53,4 % [3]. Получается, что почти половина собственных доходов местных бюджетов – это межбюджетные трансферты, предоставляемые из бюджета вышестоящего уровня, выделение которых не зависит от решений органов местного самоуправления. В связи с этим большое значение для муниципальных образований имеет повышение пополняемости бюджетов за счет налоговых доходов.

Проблематике реализации налоговых полномочий органов местного самоуправления посвящено немало работ, среди которых можно назвать исследования Ю. В. Арбатской [4] проблем реализации в финансовой сфере принципа эффективности, имеющего для местных финансов первостепенное значение; С. Я. Боженка [5] системы доходов местных бюджетов; С. С. Быкова [6] по вопросам налоговых льгот; Е. А. Каюрова по проблемам повышения эффективности системы доходов местных бюджетов; авторского коллектива под руководством Е. В. Гриценко, Э. Марквarta и В. П. Мохова [7] по вопросам местного самоуправления и многие другие. Вместе с тем, в том числе, с учетом недавних изменений налогового законодательства, остаются неисследованными ряд проблем реализации местных налоговых полномочий.

Напомним, к числу налоговых доходов, зачисляемых в местные бюджеты, относятся доходы от местных налогов, а также осуществляемые в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации отчисления от федеральных, региональных налогов и налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами. В данной статье хотелось бы остановиться на проблемах реализации налоговых полномочий местных властей как в отношении «своих» налогов, так и в отношении федерального налога на доходы физических лиц и специальных налоговых режимов.

Что касается местных налогов, то, прежде всего, обращает на себя внимание ограниченность компетенции органов местного самоуправления. Налоговым кодексом Российской Федерации (далее по тексту – НК РФ) [8] не только закреплен закрытый перечень местных налогов, но и определены полномочия органов местного самоуправления по их установлению и введению. При этом, обращает на себя внимание то, что полномочие по введению налога является не правом, а обязанностью муниципального образования. В соответствии с действующим федеральным налоговым законодательством муниципальные образования не вправе решать вопрос вводить или не вводить местный налог на своей территории.

Полномочие по установлению местных налогов (определению их элементов) ограничено федеральным законодательством. В соответствии с ч. 4 ст. 12 НК РФ при установлении местных налогов представительными органами муниципальных образований определяются в порядке и пределах, которые предусмотрены НК РФ, следующие элементы налогообложения – налоговые ставки, порядок и сроки уплаты налогов, налоговые льготы, если эти элементы налогообложения не установлены НК РФ. Кроме того, пределы усмотрения органов местного самоуправления в отношении оговоренных элементов местных налогов тоже

существенным образом ограничены федеральным законодателем. Так, в связи с тем, что дифференциация налоговых ставок возможна только путем их снижения, что влечет за собой недополучение бюджетом доходов, анализ муниципальной практики показал, что большинство муниципальных образований предоставленной возможностью не пользуются, устанавливая максимальные из возможных ставок. Что касается порядка уплаты налогов, то здесь пределы усмотрения муниципалитетов также ничтожно малы – полномочия касаются только установления отчетных периодов (опять же если такое право закреплено соответствующей главой НК РФ) и закрепления срока уплаты налога, который также ограничен сроком не ранее 1 октября.

Анализируя полномочия органов местного самоуправления в области налоговых льгот по местным налогам, уместно отметить, что льготы по местным налогам устанавливаются как федеральным налоговым законодательством, так и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах, то есть муниципальные образования вправе вводить дополнительные льготы, не предусмотренные на федеральном уровне. С учетом большого федерального перечня налоговых льгот, полномочие местного уровня в этой части также практически малореализуемо.

Ограничение федеральным законодательством прав органов местного самоуправления в установлении элементов местных налогов порождает низкий уровень заинтересованности и ответственности органов местного самоуправления за развитие налоговой базы на соответствующей территории [9; С. 26]. В настоящее время доходность местных налогов очень мала.

Следует согласиться с высказыванием Ю. А. Крохиной о том, что полномочия муниципальных образований по установлению местных налогов имеют вторичный характер, «предварительно санкционированный со стороны государства» [10; С. 126]. Причем, если ранее муниципалитеты зависели только от решений федеральных властей, то в настоящее время в отношении налога на имущество физических лиц зависят и от решения субъекта Российской Федерации, поскольку именно субъекты Федерации обязаны установить в срок до 1 января 2020 года единую дату начала применения на территории этого субъекта Российской Федерации порядка определения налоговой базы исходя из кадастровой стоимости объектов. Получается, что даже если отдельные муниципальные образования уже готовы перейти на новую систему исчисления налога на имущество физических лиц, что позволит увеличить его доходность для местного бюджета, поскольку завершили кадастровую оценку недвижимого имущества, то они вынуждены ждать принятия решения субъектом Российской Федерации.

В связи с этим, в литературе высказывается мнение о том, что в отношении местных налогов органам местного самоуправления должны быть предоставлены более широкие полномочия по управлению элементами данных налогов, что увеличит возможность влиять на формирование своей налоговой базы, укреплять финансовую самостоятельность, проводя грамотную налоговую политику [9; С. 29]. На наш взгляд, увеличение полномочий местного самоуправления по определению элементов местных налогов не является выходом из сложившейся ситуации, поскольку в Российских условиях возможно развитие местного сепаратизма, что приведет, в свою очередь, к нарушению основополагающих принципов налогообложения – принципов единства экономического пространства и единства налоговой политики. Кроме того, учитывая кадровые проблемы органов местного самоуправления, можно предположить, что большинство муниципальных образований не смогут грамотно воспользоваться предоставленными возможностями.

Кроме того, полагаем, что основные проблемы местных налогов находятся за рамками налогово-правовых конструкций. Повысить доходность имущественных налогов позволит только завершение проводимых мероприятий, направленных на реформирование, в том числе, учета и контроля в сфере недвижимого имущества. В качестве примера можно привести земельное налогообложение. Переход от обложения пользователей к налогообложению владельцев привел к резкому сокращению числа налогоплательщиков. Ведь, если в отношении прав на недвижимое имущество законодательство предусматривало существование ранее возникших прав без перерегистрации, то в отношении прав на земельные участки земельное законодательство закрепило правило о том, что все ранее возникшие права подлежат перерегистрации. Трудности, связанные с оформлением прав на земельные участки (сроки, финансовые затраты и т.п.), привели к тому, что до сих пор не все фактические пользователи стали титульными владельцами, и, следовательно, налогоплательщиками земельного налога.

Что касается иных налоговых доходов, то необходимо отметить следующее. Традиционно основным бюджетообразующим налогом для местных бюджетов продолжает оставаться налог на доходы физических лиц, удельный вес которого в налоговых доходах местных бюджетов в 2012 году составляет 70,2% [3].

Вместе с тем, необходимо учитывать, что налоговая база по этим налогам неравномерно распределена по территории Российской Федерации. Получается, что не все муниципальные образования могут получить доходы от таких налогов. Так, поступления от налога на доходы физических лиц зависят от места учета работодателя, поскольку сумма налога,

исчисленная и удержанная налоговым агентом, уплачивается в бюджет по месту учета налогового агента в налоговом органе (пункт 7 ст. 226 НК РФ). Особенно от такого решения законодателя страдают поселения, расположенные рядом с крупными административными центрами.

Также муниципальные образования заинтересованы в двух специальных налоговых режимах – ЕНВД и патентной системе, поскольку 100 доходов от данных режимов поступают в местные бюджеты. В настоящее время данные режимы являются привлекательными для бизнеса, поскольку позволяют уменьшить налоговое бремя. Однако, реформа имущественного налогообложения приводит к увеличению (причем существенному) налогового бремени по единым налогам, на что неоднократно указывается учеными [11; С. 24], поскольку уплата единого налога не освобождает от уплаты налога на то имущество, в отношении которого налоговая база определена как кадастровая стоимость. Причем, льгот по налогу на имущество физических лиц в отношении такого имущества глава 32 НК РФ не предусматривает. Получается «палка о двух концах» – повышая налог на имущество физических лиц, мы одновременно снижаем для муниципальных образований поступления от специальных налоговых режимов.

Выводы по итогам исследования:

1. Необходимо отметить, что полномочия в области налогообложения органам местного самоуправления законодательством Российской Федерации предоставлены. Вместе с тем, их реализация сопряжена с многочисленными трудностями, вызванными, в том числе, несовершенством законодательства о налогах и сборах. На наш взгляд, увеличение полномочий местного самоуправления не является выходом, поскольку приведет к нарушению основополагающих принципов налогообложения – принципов единства экономического пространства и единства налоговой политики.

2. Полагаем, что федеральное регулирование в данной сфере нуждается в серьезном реформировании. В частности, завершение проводимых мероприятий, направленных на реформирование, в том числе, учета и контроля в сфере недвижимого имущества позволит повысить доходность имущественных налогов. Необходимо и изменение системы распределения налога на доходы физических лиц, при этом за основу должно быть взято не места учета работодателя, а место жительства работника.

Литература:

1. Европейская хартия местного самоуправления. Совершена в Страсбурге 15 октября 1985 г. Ратифицирована Федеральным законом 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 15. Ст. 1695.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.
3. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2013 года [электронный ресурс]. URL: http://www.minfin.ru/common/gen_html/index. php?id=19220&fld= HTML_ MAIN (дата обращения 19.07.2015).
4. *Арбатская Ю. В.* Проблемы реализации принципа эффективности в бюджетном праве // Академический юридический журнал. 2013. № 1. С. 28–32.
5. *Боженок С. Я.* Теоретико-правовые основы регулирования системы доходов государственных и местных бюджетов Российской Федерации: автореф. дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.14. М., 2011. 47 с.
6. *Быков С. С.* Классификация налоговых льгот как условие и этап оценки их эффективности // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). 2013. № 5 (91). С. 20–26.

References:

1. The European Charter of Local Self-Government. Done at Strasbourg, 15 October 1985 was ratified by the Federal Law April 11, 1998 № 55-FL // Collection of RF legislation. 1998. № 15. Art. 1695.
2. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote 12.12.1993) (as amended by the Law of the Russian Federation on amendments to the Constitution of the Russian Federation of 30.12.2008 № 6-FKL from 30.12.2008 № 7-FKL from 05.02.2014 № 2-FKL from 21.07.2014 № 11-FKL) // Collection of RF legislation. 2014. № 31. Art. 4398.
3. Information on the results of monitoring of local budgets of the Russian Federation as of January 1, 2013 [e-resource]. URL: http://www.minfin.ru/common/gen_html/index. php?id=19220&fld= HTML_ MAIN (date of reference: 01.10.2015).
4. *Arbatskaya Yu. V.* Problems of realization of the principle of efficiency in the budgetary law // Akademicheskiy yuridicheskiy zhurnal. 2013. № 1. Pp. 28–32.
5. *Bozhenko S. Ya.* Theoretical and legal bases of regulation of incomes of state and local budgets of the Russian Federation: Abstract of the thesis of Doctor of Law: 12.00.14. M., 2011. 47 p.
6. *Bykov S. S.* The classification of tax exemptions as the condition and the stage of assessment of their effectiveness // Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii (Baikal State University of Economics and Law). 2013. № 5 (91). Pp. 20–26.

Литература:

7. Местное самоуправление и развитие территорий: российский и европейский опыт / под ред. Е. В. Гриценко, Э. Маркварта, В. П. Мохова. Пермь: Изд-во Перм. нац. исслед. политехн. ун-та, 2014. 529 с.
8. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая): Федеральный закон от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824.
9. *Никиткова У. О.* К вопросу о финансовой самостоятельности муниципальных образований // Финансы. 2012. № 7. С. 26–29.
10. Налоговое право России: учеб. для вузов / отв. ред. Ю. А. Крохина. М.: Норма, 2003. 656 с.
11. *Винокурова М. М.* Проблемы реализации принципа стабильности налогового законодательства при применении упрощенной системы налогообложения // Налоги и финансовое право. 2015. № 5. С. 23–28.

References:

7. Local Governance and Territorial Development: Russian and European experience / ed. by E. V. Gritsenko, Ye. Markvarta, V. P. Mokhova. Perm: Perm. nats. issled. politekhn. un-t publishing house, 2014. 529 p.
8. Tax Code of the Russian Federation (part one): Federal Law of 31.07.1998 № 146-FL (as amended on 07.13.2015) // Collection of RF legislation. 1998. № 31. Art. 3824.
9. *Nikitkoba Yu. O.* On the issue of financial autonomy of municipalities // Finansy. 2012. № 7. Pp. 26–29.
10. Tax law in Russia: textbook for high schools / ed. by Yu. A. Krokhina. M.: Norma, 2003. 656 p.
11. *Vinokurova M. M.* Problems of realization of the principle of stability of tax legislation in the application of the simplified tax system // Nalogi I finansovoye pravo. 2015. № 5. Pp. 23–28.