

Чавгун Е.Е.

студент магистратуры

3 курс, факультет «Административное право. Финансовое право»

Юридический институт

Северо-Кавказский Федеральный государственный университет

Россия, г. Ставрополь

Научный руководитель: Петров Н.В.,

к.ю.н., доцент,

доцент кафедры гражданского права и процесса

Юридического института Северо-Кавказского Федерального

государственного университета

Россия, г. Ставрополь

МЕСТНЫЕ СБОРЫ В НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

***Аннотация:** В статье рассматриваются вопросы местных сборов в налоговой системе Российской Федерации. Фактически изучается ситуация с введением на местах единственного предусмотренного налоговым законодательством Российской Федерации местного сбора – торгового. Делается попытка рассмотреть теоретическое обоснование отличия между налогами и сборами.*

***Ключевые слова:** муниципальные образования, торговый сбор, неналоговые сборы, местные сборы, финансовая самостоятельность муниципалитетов.*

***Annotation:** The article considers issues of local fees in the tax system of the Russian Federation. In fact, the situation is being studied with the introduction on the ground of the only local tax stipulated by tax legislation of the Russian Federation -*

the trade. An attempt is made to consider the theoretical justification for the difference between taxes and fees.

Key words: *municipalities, sales fee, non-tax fee, local fee, municipal financial independence.*

Прежде чем перейти к основной теме данной статьи – местным сборам в налоговой системе Российской Федерации, хотелось бы остановиться на некоторых теоретических аспектах налогового законодательства. В частности, определиться с понятием сбора и его принципиальным отличием от налога.

Согласно части 2 статьи 8 Налогового кодекса Российской Федерации¹ 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), либо уплата которого обусловлена осуществлением в пределах территории, на которой введен сбор, отдельных видов предпринимательской деятельности. Характерными чертами сбора является обязательность и принудительный характер их уплаты. Указанная обязательность закреплена в ст. 57 Конституции Российской Федерации²: "Каждый обязан платить установленные законом налоги и сборы".

Законодатель намеренно различает понятия налога и сбора. Зачем это было сделано? По мнению профессора Н.П. Мельникова «основное отличие сбора от налога состоит в том, что уплата сбора всегда связывается с оказанием определенной услуги со стороны государства. Уплата налогов осуществляется

¹ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 года № 146-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 16 июля 1998 года: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 17 июля 1998 года: // Первоначальный текст документа опубликован в изданиях «Российская газета», № 148-149, 06.08.1998, «Собрание законодательства РФ», № 31, 03.08.1998, ст. 3824. Дата обновления 20.08.2019 Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Конституция Российской Федерации: офиц. текст (с изменениями от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ). Дата обновления 20.08.2019. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

безотносительно того, какие услуги оказывает государство, какова стоимость общественных благ, предоставленных государством при выполнении им своих функций»³.

Кроме того, уплата налога носит условно безвозмездный характер, т.е. плательщик платит налог государству, но государство не оказывает ответную услугу налогоплательщику, непосредственно связанную с уплатой данного налога. Можно конечно говорить о том, что уплаченные налоги формируют доходную часть бюджета государства, за счет которой в дальнейшем государство реализует свои функции, тем самым государство косвенно возвращает налогоплательщикам понесенные на налоги затраты путем предоставления бесплатных услуг в области образования, здравоохранения, социальных выплат и т.д. (реализация «общего блага»), но эти отношения не носят персонифицированный характер, отсутствует прямая связь между конкретным налогоплательщиком, уплатившим определенный налог, и государством в части предоставления государством услуги как ответные действия за уплату определенного налога. Сборы же обладают качеством условно возмездных, когда оплата сбора предполагает предоставление плательщику сбора услуги со стороны государства и носят персонифицированный характер.

По нашему мнению, извлечение дохода в пользу государства не является основной, а тем более единственной целью взимания сбора. В противном случае нужно будет вести речь о коммерциализации государственного управления, когда предоставление услуг государством становится не удовлетворением запросов общества, а исключительно коммерческой деятельностью, направленной на извлечение прибыли, что противоречит принципу функционирования правового государства. Государство – это не коммерческая структура, а социальный институт всего общества, оно выполняет многие функции, обеспечивающие жизнедеятельность последнего. В этой связи

³ Налоги и налоговая система Российской Федерации: учебник и практикум для академического бакалавриата / под науч. ред. Л. И. Гончаренко. — М.: Издательство Юрайт, 2016. — 541 с.

интересно мнение судьи Конституционного суда Российской Федерации А.Л. Кононова, который в своем особом мнении к Постановлению Конституционного суда Российской Федерации от 17 июля 1998 г. № 22-П⁴ отмечает, что сборы и пошлины «отличает как специальная цель - покрытие издержек учреждения, в связи с деятельностью которого производятся выплаты, так и специальный интерес, связанный с представлением услуг или совершения действий публично - правового характера (как правило - пошлина), а также с предоставлением каких-либо прав участия и использования материальных или нематериальных объектов (как правило - сбор)».

Определив теоретический базис, на который мы будем опираться в данной статье перейдем непосредственно к основной теме повествования – местным сборам. Налоговое законодательство Российской Федерации предусматривает всего один вид местного сбора – торговый сбор.

Плательщиками данного вида сбора признаются организации и предприниматели. Объектом обложения является движимое и недвижимое имущество, посредством которого плательщик сбора осуществляет предпринимательской деятельности (если в отношении данного вида деятельности торговый сбор установлен). Из самого наименования сбора можно сделать вывод, что он устанавливается в отношении осуществления торговой деятельности. Статья 413 Налогового кодекса Российской Федерации конкретизирует виды торговой деятельности, в отношении осуществления которой торговый сбор может устанавливаться, это:

1) торговля через объекты стационарной торговой сети, не имеющие торговых залов (за исключением объектов стационарной торговой сети, не имеющих торговых залов, являющихся автозаправочными станциями);

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 17.07.1998 № 22-П «По делу о проверке конституционности Постановлений Правительства Российской Федерации от 26 сентября 1995 года N 962 "О взимании платы с владельцев или пользователей автомобильного транспорта, перевозящего тяжеловесные грузы, при проезде по автомобильным дорогам общего пользования» и от 14 октября 1996 года № 1211 «Об установлении временных ставок платы за провоз тяжеловесных грузов по федеральным автомобильным дорогам и использовании средств, получаемых от взимания этой платы». Текст документа опубликован в изданиях "Собрание законодательства РФ", 27.07.1998, № 30, ст. 3800, «Российская газета», № 143, 30.07.1998, «Вестник Конституционного Суда РФ», № 6, 1998. Дата обновления 20.08.2019 Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

- 2) торговля через объекты нестационарной торговой сети;
- 3) торговля через объекты стационарной торговой сети, имеющие торговые залы;
- 4) торговля, осуществляемая путем отпуска товаров со склада.

Ставки сбора устанавливаются нормативными правовыми актами муниципальных образований (законами городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя) в рублях за квартал в расчете на объект осуществления торговли или на его площадь (статья 415 Налогового кодекса Российской Федерации).

Поскольку торговый сбор отнесен к местным сборам, то его регламентация осуществляется не только Налоговым кодексом Российской Федерации, но и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (законами городов федерального значения).

Вместе с тем, Федеральным законом от 29.11.2014 года № 382-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации», которым Налоговый кодекс Российской Федерации дополнен главой 33, посвященной торговому сбору, устанавливается, что торговый сбор может быть введен в городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе не ранее 1 июля 2015 года, а в муниципальных образованиях, не входящих в состав городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, торговый сбор может быть введен только после принятия соответствующего федерального закона (ст. 4 вышеуказанного Федерального закона). По настоящее время соответствующего федерального закона не издано. Следовательно, с точки зрения правоприменительной практики, мы можем вести речь пока только об установлении торгового сбора в городах федерального значения. В частности, пока только, Законом г. Москвы от 17.12.2014 года № 62 «О торговом сборе» установлен торговый сбор на территории данного субъекта Российской Федерации.

Следует отметить, что торговый сбор, несмотря на название, по своим характеристикам скорее относится к налогам нежели сборам. Федеральным

законом от 29.11.2014 года № 382-ФЗ понятие сбора было дополнено определением, согласно которому под сбором понимается, в том числе, обязательный взнос, уплата которого обусловлена осуществлением в пределах территории, на которой введен сбор, отдельных видов предпринимательской деятельности. Т.е. как раз именно то, что и представляет из себя торговый сбор. Однако, по нашему мнению, подобное дополнение понятия сбора было сделано во многом искусственно, поскольку торговый сбор не отличается «специальной целью», о которой говорилось выше в отношении налоговых сборов. Единственной внятной целью установления торгового сбора является извлечение дополнительного дохода в бюджет муниципального образования.

Более широкое понятие сбора, когда специальная (компенсационная) цель не является существенным признаком неналогового платежа, находит сторонников в научном сообществе. В своей статье «Перспективы развития системы местных сборов как источников доходов местных бюджетов»⁵ старший преподаватель Новосибирского национального исследовательского государственного университета Кукелко Д.В. отмечает, что «наиболее приспособленной и гибкой правовой формой обязательных платежей, позволяющей привлекать финансовые ресурсы для решения конкретных задач муниципального образования, являются сборы, особенно неналоговые». Тем самым, автор ставит основной целью муниципальных сборов пополнение доходов местных бюджетов. Однако, в этом случае различие между налогом и сбором становится совершенно неочевидным, что в свою очередь ставит вопрос о целесообразности различия налогов и сборов в налоговом законодательстве.

Легитимность принятия Федерального закона от 29.11.2014 года № 382-ФЗ и Закона г. Москвы от 17.12.2014 года № 62 «О торговом сборе» была подвергнута сомнению группой депутатов Государственной думы Российской Федерации, которые направили запрос о проверке конституционности указанных законодательных актов в Конституционный суд Российской Федерации.

⁵ Кукелко Д.В. Перспективы развития системы местных сборов как источников доходов местных бюджетов // Финансовое право. 2017. № 9. Дата обновления 20.08.2019 Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Федерации. По мнению депутатов, помимо нарушений процедурного характера при принятии данных законодательных актов, имели место два принципиальных нарушения конституционных принципов:

- не была проведена оценка регулирующего воздействия оспариваемых законодательных актов, несмотря на то что ими затрагиваются вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности

- были допущены нарушения гарантий единого экономического пространства Российской Федерации и поддержки конкуренции: в настоящее время торговый сбор введен только в городе федерального значения Москве, что ставит в неравное положение предпринимателей, осуществляющих торговлю в городе Москве, по сравнению с предпринимателями, осуществляющими торговую деятельность в других городах федерального значения и муниципальных образованиях, в которых данный сбор не введен.

Однако, Конституционный суд Российской Федерации в своем Определении от 11.10.2016 №2152-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» и Закона города Москвы «О торговом сборе»⁶ не счел доводы заявителей обоснованными. По мнению суда, нарушения установленной законодательной процедуры при принятии оспариваемого Федерального закона отсутствовали. Введение торгового сбора не повлекло за собой несоразмерность обременения в сфере налогообложения. Региональные и местные отличия в системах налогообложения не могут рассматриваться как нарушение принципа равенства. Осуществленное законодателем налоговое регулирование само по себе не создает условия, наносящие ущерб конкуренции между малым и средним предпринимательством, с одной стороны, и крупными торговыми сетями - с другой.

⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 11.10.2016 № 2152-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности Федерального закона "О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации" и Закона города Москвы "О торговом сборе». Текст документа опубликован на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 27.10.2016, «Вестник Конституционного Суда РФ», № 3, 2017. Дата обновления 20.08.2019 Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Подводя итог вышеизложенному, следует отметить попытку со стороны государства укрепить финансовую самостоятельность муниципальных образований путем введения дополнительного источника доходов муниципалитетов в виде возможности взимания торгового сбора. Однако, тот факт, что торговый сбор по настоящее время введен только в столице, косвенно свидетельствует о сложной экономической ситуации в регионах, при которой местные власти не хотят дополнительно увеличивать налоговое бремя на субъекты малого предпринимательства.

С точки зрения теории права торговый сбор, являющийся по своей сути более налогом, нежели сбором, еще более сглаживает различия между налогом и сбором, причем до такой степени, что возникает вопрос о целесообразности существования такого различия в налоговом законодательстве Российской Федерации.

Библиография

1. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 года № 146-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 16 июля 1998 года: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 17 июля 1998 года: // Первоначальный текст документа опубликован в изданиях «Российская газета», № 148-149, 06.08.1998, «Собрание законодательства РФ», № 31, 03.08.1998, ст. 3824. Дата обновления 20.08.2019 Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Конституция Российской Федерации: офиц. текст (с изменениями от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ). Дата обновления 20.08.2019. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Налоги и налоговая система Российской Федерации: учебник и практикум для академического бакалавриата / под науч. ред. Л. И. Гончаренко. — М.: Издательство Юрайт, 2016. — 541 с.

4. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.07.1998 № 22-П «По делу о проверке конституционности Постановлений Правительства Российской Федерации от 26 сентября 1995 года N 962 "О взимании платы с владельцев или пользователей автомобильного транспорта, перевозящего тяжеловесные грузы, при проезде по автомобильным дорогам общего пользования» и от 14 октября 1996 года № 1211 «Об установлении временных ставок платы за провоз тяжеловесных грузов по федеральным автомобильным дорогам и использовании средств, получаемых от взимания этой платы». Текст документа опубликован в изданиях "Собрание законодательства РФ", 27.07.1998, № 30, ст. 3800, «Российская газета», № 143, 30.07.1998, «Вестник Конституционного Суда РФ», № 6, 1998. Дата обновления 20.08.2019 Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

5. Кукелко Д.В. Перспективы развития системы местных сборов как источников доходов местных бюджетов // Финансовое право. 2017. № 9. Дата обновления 20.08.2019 Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. Определение Конституционного Суда РФ от 11.10.2016 № 2152-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности Федерального закона "О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации" и Закона города Москвы "О торговом сборе». Текст документа опубликован на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 27.10.2016, «Вестник Конституционного Суда РФ», № 3, 2017. Дата обновления 20.08.2019 Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».