

МИНОБРНАУКИ РОССИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ Н.Г.ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра таможенного, административного и финансового права

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕСТНЫХ НАЛОГОВ И СБОРОВ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 3 курса 367 группы

направления 40.04.01 «Юриспруденция»

юридического факультета

**Хайновой Оксаны Анатольевны**

Научный руководитель

д.ю.н., профессор

должность, уч. степень, уч. звание

О.Ю. Бакаева

инициалы, фамилия

«      »              20        г.

Заведующий кафедрой:

к.ю.н., доцент

должность, уч. степень, уч. звание

С.А. Овсянников

инициалы, фамилия

«      »              20        г.

Саратов 2019

**Введение.** Система налогов и сборов в Российской Федерации включает в себя совокупность законно установленных налогов и сборов, которая классифицируется по различным основаниям. Одним из таких оснований является классификация налогов и сборов на федеральные, региональные и местные. Актуальность исследования правового регулирования местного налогообложения объясняется значимым влиянием от их поступлений на формирование доходной части региональных и местных бюджетов.

Конституционное право граждан на местное самоуправление включает возможность самостоятельного решения вопросов местного значения без вмешательства государства. Органы местного самоуправления являются самостоятельным уровнем власти, сами утверждают свою структуру, управляют местным обществом, выполняют функции и обладают всеми правами и обязанностями, закреплёнными законодательством, и вместе с тем несут ответственность за реализацию возложенных на них полномочий перед населением на своей территории.

Аппарат государства, к которому относятся и субъекты Федерации, имеет право воздействовать на местное самоуправление путем издания нормативных правовых актов в пределах своей компетенции. Муниципальные образования должны в полном объеме выполнять те задачи, которые направлены на решение вопросов местного значения, однако каждое административно-территориальное образование, имея законодательно закрепленное право на экономическую самостоятельность, не может его реализовать без наличия собственного бюджета, без права его составления, утверждения и исполнения, с учётом не вмешательства извне. Для этого необходимо иметь достаточный источник дохода, формируемый в первую очередь за счет местных налогов и сборов.

В условиях продолжающейся налоговой реформы особенности правового регулирования местных налогов и сборов приобретает особое значение в юридической теории и практике. Как справедливо отмечается современными

исследователями, все публично-правовые образования постоянно сталкиваются с необходимостью поиска финансовых ресурсов для выполнения растущих социальных обязательств в условиях ограниченности бюджетных ресурсов<sup>1</sup>.

В современных условиях важнейшая роль принадлежит налоговой политике государства и направлениям ее оптимизации, в том числе и реализации ее на уровне муниципалитетов. Одной из задач, стоящих перед органами местной власти, является увеличение собираемости местных налогов и сборов, а также создание стабильных доходных источников местных бюджетов, в полном объеме поступающих в распоряжение соответствующих территорий. Это возможно путем совершенствования законодательства о налогах и сборах и оптимизации деятельности территориальных налоговых органов.

К числу местных налогов Налоговым кодексом РФ отнесены земельный налог и налог на имущество физических лиц, а с 2015 года в городах федерального значения был введен торговый сбор. Одной из проблем в данной области остается расчет кадастровой стоимости имущества, принадлежащего физическим лицам, в целях исчисления сумм местных налогов.

С 1 января 2019 года вступили в силу нововведения, касающиеся правового регулирования отдельных элементов юридической конструкции земельного налога и налога на имущество физических лиц. Они требуют научного осмыслиения и детального исследования. Вышеизложенное обуславливает актуальность темы работы в теоретическом, правотворческом и правоприменительных аспектах.

Степень научной разработанности темы исследования. В науке финансового права активно обсуждается юридическая проблематика по вопросам правового регулирования налогов и сборов в Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> См.: Поветкина, Н.А. Бюджетное законодательство Российской Федерации: перспективы развития / Н.А. Поветкина // Финансовое право. 2015. № 9. С. 3-6.

Исследования в этой области проводили многие ученые. В этой области следует отметить труды М.В. Карасевой, Ю.А. Крохиной, С.Г. Пепеляева, Э.Д. Соколовой, Н.И. Химичевой. В своих работах они рассмотрели отдельные вопросы правового регулирования местных налогов и сборов. Однако ввиду изменения законодательства о налогах и сборах, а также обширной судебной практики, монографические исследования по исследуемой теме не учитывали изменения, вступившие в законную силу с 3 августа 2018 г. и 1 января 2019 г.

Объектом исследования являются общественные отношения в сфере финансово-правового регулирования установления, введения и уплаты в Российской Федерации местных налогов и сборов.

Предмет исследования – нормативно-правовые акты в области налогообложения, регулирующие порядок установления, введения, исчисления и уплаты местных налогов и сборов, научные концепции и положения финансово-правовой теории, материалы правоприменительной практики.

Целью работы является комплексный научный анализ финансово-правовых основ местного налогообложения в России, а также выявление недостатков правового регулирования местных налогов и сборов и внесение предложений по изменению действующего законодательства в данной сфере.

Для достижения поставленной цели необходимо решить поставленные задачи:

рассмотреть теоретические и исторические аспекты правового регулирования местных налогов и сборов;

определить правовой статус плательщиков местных налогов и сборов;

охарактеризовать юридическую конструкцию земельного налога;

дать характеристику элементам обложения налогом на имущество физического лица;

выявить особенности установления, введения, исчисления и уплаты торгового сбора;

проанализировать проблемы и перспективы развития местных налогов и сборов в России.

При написании работы были использованы следующие научные методы: методы эмпирического исследования, такие как анализ и синтез, а также прогнозирование, методы научного познания (исторический, формально-юридический и сравнительно-правовой).

Научная новизна магистерской работы состоит в том, что она представляет собой исследование правового регулирования местных налогов и сборов в условиях реформы налогового законодательства. В исследовании раскрыт порядок установления, введения, исчисления и уплаты земельного налога, налога на имущество физических лиц и торгового сбора, выявлены недостатки правового регулирования.

В результате исследования на защиту выносятся следующие положения:

1. Правовые акты, регулирующие местные налоги и сборы, образуют двухуровневую систему, состоящую из федеральных и местных актов, или федеральных и региональных актов (в отношении городов федерального значения). Такие акты, в свою очередь, придают уплате местных налогов на территории данного муниципального образования обязательный характер, что приводит к возникновению у плательщиков местных налогов и сборов обязанности по их уплате.

2. Применительно к налогу на имущество физических лиц установлено, что права и обязанности налогоплательщика возникают с момента приобретения имущества, признаваемого объектом налогообложения, на основе которого рассчитывается налоговая база, когда физическое лицо становится собственником. Налоговая правоспособность, следовательно, не зависит от таких характеристик, как возраст и недееспособность. Физическое лицо приобретает статус налогоплательщика налога на имущество физических лиц только в том случае, если право собственности на имущество, признаваемое объектом налогообложения, зарегистрировано в установленном

законом порядке, т.е. имеет место четкая формальная процедура признания собственником имущества. Фактическое обладание имуществом, без соответствующей регистрации права собственности, обязанности по уплате налога на имущество физических лиц не порождает, а, следовательно, статуса налогоплательщика не возникает.

3. В рамках исследования определения налоговой базы по земельному налогу обосновано, что при уменьшении кадастровой стоимости участка ввиду исправления технической ошибки следует производить перерасчет земельного налога за предыдущие налоговые периоды. При увеличении кадастровой стоимости участка (в результате исправления технической ошибки и по решению суда) сумма земельного налога за предыдущие налоговые периоды также подлежит перерасчету. Как свидетельствует судебная практика, основанием для доначисления земельного налога является учет в целях налогообложения кадастровой стоимости участка без учета исправления кадастровой ошибки в сторону увеличения.

4. Анализ судебной практики по исчислению земельного налога показал, что большинство споров возникает из-за использования пониженных ставок по земельному налогу до периода применения новой оспоренной кадастровой стоимости земельных участков. Нередко споры касаются определения периода владения земельными участками, что приводит к неправильному определению коэффициента при исчислении земельного налога.

5. Выявлена проблема в части законодательного регулирования местного налогообложения, заключающая в том, что в Российской Федерации до сих пор не создана единая база кадастра жилой и нежилой недвижимости с указанием ее стоимости. Более того, отсутствует и четкая методика определения налогооблагаемой базы, что приводит к постоянным судебным спорам, которые в основном решаются не в пользу налогового органа. Кроме

того, на размер кадастровой стоимости участка нередко не влияют различные изменения, производящиеся на нем, что оценивается негативно.

6. В целях совершенствования правового регулирования местных налогов и сборов в Российской Федерации, предлагается:

ввести персонификацию уведомления с результатами оценки, чтобы у плательщика была возможность обжаловать кадастровую оценку после получения уведомления;

осуществить комплекс мер, побуждающих землепользователей к оформлению прав пользования земельными участками, в том числе субсидирование из бюджета расходов, связанных с оформлением.

Теоретическая значимость проведённого в работе исследования определяется его актуальностью, научной новизной и выводами. В магистерской работе проведен анализ нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления в части установления, введения и исчисления местных налогов и сборов, сделан ряд теоретических выводов, направленных на совершенствование правового регулирования местных налогов и сборов.

Практическая значимость исследования заключена в выявлении круга актуальных проблем, связанных с порядком установления, введения, исчисления и уплаты земельного налога, налога на имущество физических лиц, имеющих значение для формирования доходной части местных бюджетов. Результаты проведенного исследования могут быть применены в научно-педагогической работе при преподавании дисциплин «Финансовое право» и «Налоговое право», при осуществлении органами государственной власти и органами местного самоуправления своих полномочий, а также для дальнейшего совершенствования законодательства, регулирующего местное налогообложение.

Нормативная основа магистерской диссертации включает в себя Конституцию Российской Федерации, федеральные законы, в том числе

Налоговый кодекс Российской Федерации, Земельный кодекс Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации, нормативно-правовые акты органов местного самоуправления и другие правовые акты, регулирующие отношения в сфере установления, введения, исчисления и уплаты местных налогов и сборов в Российской Федерации.

Эмпирическую базу исследования составили результаты анализа правоприменительной практики судебных органов, в том числе актов Конституционного суда Российской Федерации, Верховного суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного суда Российской Федерации, а также федеральных арбитражных судов округов.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования и состоит из трех глав, объединяющих пять параграфов, заключения и списка использованной литературы

**Основное содержание работы.** Первая глава магистерской работы посвящена рассмотрению теоретико-правовых основ местных налогов и сборов.

При реализации муниципальными образованиями своих полномочий местные налоги и сборы гарантируют им финансовую поддержку, обеспечивают жизнеобеспечение муниципальных образований, а также позволяют направлять их на финансирование социальных программ, мероприятий по реконструкции и благоустройству муниципалитетов.

Они установлены НК РФ и могут быть введены в действие нормативно – правовым актом представительного органа местного самоуправления муниципального образования, либо законом законодательного (представительного) органа государственной власти Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя в соответствии с требованиями федерального законодательства. Они носят публичный характер, уплачиваются организациями и физическими лицами на территории муниципального образования, и соответственно на

территории городов Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, если иное не предусмотрено специальными налоговыми режимами.

Двухуровневая система правовых актов, регулирующих местное налогообложение, придает уплате местных налогов и сборов на территории данного муниципального образования обязательный характер, а следовательно, можно говорить о возникновении у налогоплательщиков обязанности по уплате соответствующих налогов.

При установлении налогов и сборов должны быть определены их плательщики, а также все элементы налогообложения, к которым законодатель относит: объект; налоговую базу; налоговый период; налоговую ставку; порядок исчисления; порядок и сроки уплаты (ст. 17 НК РФ).

Физическое лицо как налогоплательщика характеризует такой статусный признак как налоговая правосубъектность, а именно составляющие его элементы налоговая право- и дееспособность. Ввиду возникновения налоговой дееспособности с определенного возраста, а также принимая во внимание случаи ее отсутствия, возникает институт представительства, в соответствии с которым на представителей возлагается обязанность по уплате налога за налогоплательщика. Сущностным же признаком налогоплательщика налога на имущество физических лиц является обладание им имуществом, признаваемым объектом налогообложения на праве собственности, которое должно быть зарегистрировано в установленном законом порядке, иначе статуса налогоплательщика налога на имущество физические лица не приобретают.

Во второй главе рассматривается юридическая конструкция местных налогов и сборов. Налоговая база земельного налога определяется как определяется в соответствии с земельным законодательством РФ кадастровая стоимость земельных участков, признаваемых объектом налогообложения. В соответствии с положениями ст. 402 НК РФ налоговая база для исчисления налога на имущество физических лиц до 1 января 2020 г. по решению законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта

Российской Федерации определяется исходя из кадастровой стоимости, либо инвентаризационной стоимости объекта налогообложения.

В рамках исследования юридической конструкции налога на имущество физических лиц обращено внимание на отдельные проблемы определения его налоговой базы, которая определяется исходя из их кадастровой стоимости. По отдельным объектам недвижимости размер данного налога уменьшен после вступления в силу Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 334-ФЗ «О внесении изменений в статью 52 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации»<sup>1</sup>. В соответствии с положениями п. 4 ст. 406 НК РФ федеральным законодателем установлены максимальные пределы ставок налога на имущество физических лиц, которые определяются исходя из размеров суммарной инвентаризационной стоимости объектов налогообложения. Такое нормативное регулирование, предусматривающее лишь запрет на установление представительными органами муниципальных образований налоговых ставок сверх указанных размеров, направлено на защиту законных интересов плательщика налога на имущество физических лиц, а, следовательно, не может рассматриваться как создающее условие для возложения на граждан чрезмерного налогового бремени в зависимости от стоимости принадлежащего им недвижимого имущества<sup>2</sup>.

Объектом обложения торговым сбором признается использование объекта движимого или недвижимого имущества для осуществления плательщиком сбора вида предпринимательской деятельности, в отношении которого установлен сбор, хотя бы один раз в течение квартала. Таким образом, торговый сбор, в соответствии с п. 1 ст. 415 НК РФ, уплачивается не с полученного дохода от торговли, а именно с тех объектов, которые используются при торговле (ларек, палатка, магазин и т. д.).

---

<sup>1</sup> О внесении изменений в статью 52 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 334-ФЗ // СЗ РФ. 2018. № 32 (часть II). Ст. 5127.

<sup>2</sup> Определение КС РФ от 27 июня 2017 г. № 1185-О // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

Величина торгового сбора не зависит от полученного дохода налогоплательщика. Взимается он если хотя бы один раз в течение квартала объект движимого и недвижимого имущества использовался для торговой деятельности. Сумма торгового сбора будет одинаковой независимо от ведения торговли (один день или полный квартал). Предполагается, что введение торгового сбора направлено против применения схем ухода от налогообложения в торговой деятельности, а также влечет за собой несоразмерность обременения в сфере налогообложения либо иным образом препятствует реализации гражданами их конституционных прав по осуществлению предпринимательской деятельности.

Третья глава магистерской работы посвящена проблемам и перспективам развития местных налогов и сборов в России. Неуплата местных налогов приводит к бюджетному дефициту и лишает органы местного самоуправления возможности решать вопросы местного значения. Одна из основных проблем, стоящих перед органами местного самоуправления – это ограниченность бюджета от поступлений местных налогов и сборов, что не только замедляет развитие муниципалитета, но и зачастую не позволяет покрывать текущие нужды в полном объеме.

В настоящее время порядок исчисления земельного налога и налога на имущество физических лиц уточнен в целях совершенствования механизма налогообложения при использовании в качестве налоговой базы кадастровой стоимости. Это позволяет исключить резкое увеличение налоговой нагрузки по имущественным налогам, связанные, прежде всего, с изменением и ошибками при определении кадастровой стоимости объектов недвижимости.

В главах НК РФ, посвященных налогу на имущество физических лиц и земельному налогу, с 1 января 2019 г. появилось понятие «изменение количественных и качественных характеристик» объекта налогообложения. Применительно к земельному налогу это означает изменение вида разрешенного использования земельного участка, перевод земли из одной

категории в другую и изменение площади участка. Для налога на имущество физических лиц, это означает, в частности, изменение площади или назначения объекта. При изменении количественных и качественных характеристик объекта налогообложения корректируется его кадастровая стоимость. Вслед за ней меняется и сумма налога, рассчитанного исходя из кадастровой стоимости.

Основными проблемами в части совершенствования законодательного регулирования местных налогов и сборов является то, что в Российской Федерации до сих пор не создана единая база кадастра жилой и нежилой недвижимости с указанием ее стоимости. Отсутствие четкой методики определения налогооблагаемой базы приводит к судебным спорам, которые в основном разрешаются не в пользу налогового органа. Решение указанных и иных проблем будет способствовать прогрессивному развитию финансово-правового регулирования местного налогообложения в России.

**В заключении** подводятся итоги проведенного исследования, формулируются выводы и предложения по совершенствованию правового регулирования местных налогов и сборов в Российской Федерации.