

## Правовые основы местных налогов в федеративных государствах

Научный руководитель – Крохина Юлия Александровна

*Грекова Екатерина Михайловна*

*Студент (бакалавр)*

Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова, Высшая школа государственного аудита, Кафедра правовых дисциплин, Москва, Россия

*E-mail: Ra.in1999@yandex.ru*

Прежде чем говорить о правовых основах местных налогов, необходимо дать **определение налоговой системе** для целей данной работы. Например, в Российской Федерации налоговая система ранее трактовалась широко, и в неё включались все обязательные платежи, что следует из Закона РСФСР от 27 марта 1991 г. «Об основах налоговой системы Российской Федерации». Однако теперь в Бюджетном кодексе Российской Федерации закреплено разделение налоговых и неналоговых платежей, и налоговая система понимается узко [2]. Из узкого понимания налоговой системы мы будем исходить в данной работе, понимая её как совокупность налогов и сборов, взимаемых в установленном порядке на территории государства.

Для федеративных государств характерна многоуровневая (обычно трёхуровневая) налоговая система, как отражение относительной самостоятельности их составных частей (субъектов, штатов, земель и т.д.) - в том числе и в сфере налоговых правоотношений. Отсюда - особенности правового регулирования, рассмотрение которых является предметом нашего исследования. **Правовые основы** налоговой системы определяются совокупностью актов о налогах и сборах. Общие положения о налогах и сборах обычно закрепляются в Основном законе государства - к примеру, такой подход характерен для таких федераций как США, Россия, Бельгия. Примечателен и иной подход. Например, конституция Швейцарии предусматривает подробную регламентацию налогов - устанавливая не только основы, общие принципы, но и отдельные виды налогов, порядок их взимания в общих чертах, а также объекты налогообложения и налоговые ставки. Конечно, все перечисленные в конституции налоги по своему уровню относятся к федеральным - это следует из толкования текста закона, где сказано, что такие налоги взимает Союз (т.е. федерация). Но даже Основной закон Швейцарии оставляет подробную регламентацию специальным законам, что указано в статье 127 конституции Швейцарской Конфедерации [3]. Не так подробно, но более регламентировано, чем у стран «первого подхода», налоги прописаны и в ФРГ.

Многоуровневая налоговая система обуславливает наличие местного уровня - то есть, местных налогов и сборов. Тем не менее, местные налоги по-разному устанавливаются в разных странах. В Российской Федерации местные налоги и сборы вводятся нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления [1]. Важно подчеркнуть, что как на уровне субъектов, так и на местном уровне возможно именно вводить, а не устанавливать налоги. Это прямо закреплено в Налоговом кодексе. Таким образом, несмотря на определенную самостоятельность, обусловленную федерализмом, федерация всё же устанавливает четкие рамки - и лишь в пределах данных рамок возможно правотворчество регионов и муниципалитетов.

**Соединенные Штаты Америки** ограничивают нормотворчество штатов определенным перечнем налогов, который не может устанавливаться на региональном (а соответственно, и местном) уровне - но упомянутый перечень исчерпывается внешнеэкономическими связями США - торговлей и иными операциями. При этом в США существует

как бы «параллельное» налогообложение, когда один и тот же налог уплачивается в федеральный, региональный и местный бюджеты (например, *corporate tax*), тогда как в России принципиально иной механизм. Бюджетным кодексом установлены нормативы отчислений в федеральный бюджет; сумма сверх этих нормативов может быть распределена между бюджетами регионального и местного уровней. Таким образом, определенный процент налоговых поступлений от федерального налога не поступает в бюджет федерации. По сути, экономический эффект одинаков, но что проще - администрировать сбор одного налога, а затем дробить, либо администрировать сбор нескольких, но без дробления?

Большая самостоятельность предоставляется и муниципалитетам **Швейцарии**. Кантоны вправе устанавливать налоги (за исключением отнесенных к ведению федерации, как мы выяснили выше) налоговые льготы, ставки по налогам и проч. При этом в Швейцарии существует риск двойного налогообложения не только на международном, но и на «межкантональном» уровне. В Швейцарии существует специальный закон о налоговой гармонизации, позволяющий избежать двойного налогообложения [4]. Этот же закон позволяет несколько унифицировать законодательное регулирование кантонов и общин, поэтому о полной самостоятельности на местах говорить не приходится - федерация устанавливает определенные рамки, что, впрочем, в той или иной степени характерно для всех рассмотренных нами федераций.

Но как обстоит дело с налоговой нагрузкой в перечисленных странах? Для определения налоговой нагрузки в странах обратимся к обзору *Paying Taxes 2020*, подготовленному PricewaterhouseCoopers [5], анализ которого показывает, что по сравнению с США и Швейцарией Россия имеет большую налоговую нагрузку. *The Paying Taxes score*, служащий индикатором налоговой нагрузки, в этих странах составляет 86.8, 87.7 и 80.5 соответственно. При этом общий объем налогов и сборов в США за последние годы снизился на 7.2%, что показывает эффективность проводимых реформ.

Помимо разницы в налоговой нагрузке важно подчеркнуть и значение налогов как инструмента межбюджетного регулирования. Устанавливая нормативы отчислений в федеральный бюджет, Российская Федерация осуществляет межбюджетное регулирование. Но на наш взгляд, оно куда более эффективно в США, где местные и региональные налоги устанавливаются вне зависимости от центра. Это позволяет контролировать размер поступлений от налогов в местный бюджет без ограничений со стороны федерации, что более отвечает потребностям муниципалитетов.

Таким образом, России ещё есть куда стремиться для установления эффективной и справедливой системы налогообложения как на федеральном, так и на местном уровне.

#### Источники и литература

- 1) "Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая)" от 31.07.1998 №146-ФЗ // СПС КонсультантПлюс
- 2) Налоговое право России: Учебник для вузов / Ю.А. Крохина, Н.С. Бондарь, В.В. Гриценко, И.И. Кучеров / Отв. ред. Ю.А. Крохина. – 5-е изд., испр. – М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2015. – 704 с.
- 3) Конституции государств Европы. В 3-х томах. Т. 3 / Под общ. ред.: Окуньков Л.А. – М.: Норма, 2001. – 792 с.
- 4) Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG) vom 14. Dezember 1990 (Stand am 1. Januar 2020) // URL: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19900333/index.html>
- 5) *Paying Taxes 2020. The changing landscape of tax policy and administration across 190 economies* // URL: <https://www.pwc.com/payingtaxes>