

РОЛЬ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ЗАЩИТЕ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО НАЛОГООБЛОЖЕНИЮ ЗЕМЛИ

В.Н. САМСОНОВ¹
А.А. АЛЕКСЕЕВА²

*¹Белгородский государственный
национальный исследовательский
университет*

e-mail: V.Samsonov@bsu.edu.ru

*²Комитет имущественных
и земельных отношений
Администрации города Белгорода*

e-mail: beladmkiizo@mail.ru

В статье раскрывается роль Конституционного Суда Российской Федерации, выраженная в его правовых позициях, в обеспечении правотворческих и правоприменительных полномочий органов местного самоуправления в сфере налогообложения земли.

Ключевые слова: Конституционный Суд, решение, правовая позиция, местное самоуправление, полномочие, налогообложение земли.

Современный этап муниципального строительства в России убедительно демонстрирует возрастание влияния на него наряду с нормативно-правовым регулированием и соответствующей судебной практики. В этой связи не являются исключением и полномочия местных органов в сфере налогообложения земли, что выступает прямым следствием реализации конституционно значимых гарантий в отношении местного самоуправления в целом.

Согласно ст. 133 Конституции России местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту. В свою очередь ст. 11 Европейской хартии местного самоуправления предусматривает, что органы местного самоуправления должны иметь право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных конституцией или внутренним законодательством страны принципов местного самоуправления.

Анализируя указанные нормы, следует отметить, что они различаются по объему и содержанию: в конституционном положении отсутствует указание на субъект судебной защиты, речь идет о местном самоуправлении в целом; в Хартии называются только органы местного самоуправления. Кроме того, второй документ устанавливает, что объектом судебной защиты прав органов местного самоуправления являются полномочия органов местного самоуправления и принципы местного самоуправления, установленные конституцией и законодательством¹.

Уточним, что объект судебного гарантирования – местное самоуправление – рассматривается в конституционных нормах в широком смысле, что предполагает обеспечение функционирования всех составляющих данного института. При этом «универсальный характер приведенной нормы свидетельствует и о том, что она не вводит каких-либо особенностей защиты нарушенного права. Ее реализация обеспечивается авторитетом судебной власти, всей совокупностью судов и обеспечивающих их деятельность учреждений»². Между тем, указанный подход позволяет сделать вывод, что конкретные полномочия органов местного самоуправления (в частности, в сфере налогообложения земли), в числе прочего, являются объектом гарантирования со стороны судебной власти.

Как отмечает В.М. Жуйков, российское законодательство предусматривает различные способы судебной защиты, из которых наиболее значимыми и эффективными в сфере местного самоуправления являются:

– оспаривание гражданами решений и действий различных органов государственной власти и должностных лиц, нарушающих их право на осуществление местного самоуправления;

– оспаривание органами местного самоуправления решений и действий органов законодательной (представительной) и исполнительной государственной власти субъектов Российской Федерации и федеральных органов государственной власти;

¹ См.: Дементьев А.Н. Аналитическая записка «О некоторых проблемах законодательного регулирования судебной защиты прав местного самоуправления» // Материалы парламентских слушаний «Проблемы законодательного регулирования судебной защиты прав местного самоуправления». – М., 2006.

² Шутрина Е.С. Судебная защита местного самоуправления. – М.: Норма: Инфра-М, 2010. – С. 9.

– разрешение споров о компетенции органов местного самоуправления между собой, а также между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации³.

Уточним, что в аспекте рассмотрения полномочий органов местного самоуправления в сфере налогообложения земли наиболее перспективными видятся второе и третье направления судебного гарантирования, однако и первое имеет определенное значение в контексте данной проблемы – как форма обеспечения надлежащего исполнения указанных полномочий. С заявленных позиций обеспечение права на осуществление местного самоуправления в судебном порядке приобретает двойное значение: с одной стороны, это конституционное право граждан, с другой, – гарантия местного самоуправления, так как именно она превращает правовые возможности в реальные социальные блага⁴.

При этом, как отмечает Е.С. Шугрина, в первую очередь следует учитывать решения Конституционного Суда Российской Федерации, в которых указывается, что право на судебную защиту выступает как гарантия в отношении всех других конституционных прав и свобод, а закрепляющая данное право ст. 46 Конституции России находится в неразрывном системном единстве с ее ст. 21, согласно которой государство обязано охранять достоинство личности во всех сферах, чем утверждается приоритет личности и ее прав (ч. 2 ст. 17 и ст. 18 Конституции Российской Федерации)⁵. То есть, вне зависимости от субъекта и объекта судебного гарантирования в конкретных правоотношениях, всегда сохраняется приоритет личности. Следовательно, обеспечение полномочий органов местного самоуправления по налогообложению земли в судебном порядке имеет как общее (в отношении местного самоуправления, его органов, муниципального образования и т.д.), так и персонализированное (применительно к конкретному члену местного сообщества) значение, вне зависимости от предмета разбирательства.

Подчеркнем, что в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отсутствует самостоятельная статья, посвященная судебному обеспечению полномочий органов местного самоуправления. Однако анализ положений данного акта позволяет говорить о значимости судебной власти для целей организации и осуществления местного самоуправления: ряд законодательно установленных процедур в данной сфере может быть реализован только при наличии судебного решения, а в отдельных случаях – при обращении в суд.

При этом помимо общих норм о судебной защите, «федеральным законодательством предусматриваются судебные гарантии отдельных процедур, при осуществлении которых имеется наибольшая вероятность нарушения конституционного права на осуществление местного самоуправления»⁶. В данной связи учеными выделяются различные группы указанных процедур⁷. По нашему мнению, наиболее применимыми к области налогообложения земли выступают следующие:

– признание несоответствий федеральных и региональных нормативных правовых актов по вопросам организации местного самоуправления и (или) установления прав, обязанностей и ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, договорам о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации (ст. 7);

– признание несоответствий федеральных и региональных нормативных правовых актов, предусматривающих наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, требованиями, предусмотренным указанным законом (ст. 19), что является основанием для отказа от исполнения указанных полномочий (ст. 20); оспаривание письменных предписаний государственных органов по устранению нарушений законов при исполнении отдельных государственных полномочий (ст. 21);

– обжалование решений и иных нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, принятых в отношении органов и должностных лиц

³ См.: Защита прав местного самоуправления судами общей юрисдикции / Под ред. В.М. Жуйкова. Т. 2. – М., 2003. – С. 5-6.

⁴ См.: Усманова Р.М. Население как субъект местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 5. – С. 30-35.

⁵ См.: Шугрина Е.С. Судебная защита местного самоуправления. – М.: Норма: Инфра-М, 2010. – С. 10.

⁶ Муниципальное право России / Отв. ред. Г.Н. Чеботарев. – М., 2006. – С. 188.

⁷ См., напр.: Забарчук Е.Л. Информационно-аналитические материалы Министерства юстиции Российской Федерации к парламентским слушаниям на тему «Проблемы законодательного регулирования судебной защиты прав местного самоуправления». – М., 2006; Муниципальное право / Под ред. Н.М. Кониной. – М., 2006. – С. 235, 236.

муниципального образования (ст. 21, 72-74);

– признание оснований для отмены или приостановления муниципальных правовых актов, регулирующих полномочия органов местного самоуправления (кроме государственных полномочий) (ст. 48);

– обжалование решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений и действий (бездействия) органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления (ст. 78).

Уточним, что судебная защита права на местное самоуправление может осуществляться, согласно ст.ст. 118, 125-127 Конституции Российской Федерации, органами конституционного правосудия (Конституционным Судом Российской Федерации, конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации), судами общей юрисдикции (Верховным Судом Российской Федерации и другими судами, входящими в систему общих судов) и арбитражными судами (Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации и другими арбитражными судами). Практика показывает, что вопросы, связанные с осуществлением полномочий органов местного самоуправления в сфере налогообложения земли, выступают предметом рассмотрения со стороны всех указанных судебных органов. Следовательно, анализ результатов обеспечения указанных полномочий со стороны судебной власти может быть произведен только с учетом рассмотрения категорий дел, компетенционно относимых к различным видам судов.

Исходя из того, что институт конституционного правосудия занимает особое место в системе гарантий осуществления местного самоуправления, остановимся на нем более подробно.

Решения, принимаемые судебными органами конституционного контроля, как правило, имеют правовую природу, соотносимую со статусом нормативного акта. В частности, решения Конституционного Суда Российской Федерации, в результате принятия которых неконституционные нормативные акты утрачивают юридическую силу, имеют такую же сферу действия во времени, в пространстве и по кругу лиц, как и нормативные акты, что не присуще правоприменительным по своей природе актам судов общей юрисдикции и арбитражных судов⁸.

Обращаясь к исследуемой проблеме, отметим, что фактически именно Конституционным Судом Российской Федерации определено должное понимание местного самоуправления, объема его прав и гарантий в конституционном смысле⁹. При этом значение решений данного судебного органа таково, что каждое из них может повлечь абсолютно конкретные, прикладные последствия как для местного самоуправления в целом, так и применительно к отдельным группам полномочий муниципальных органов, в частности¹⁰.

В качестве общего примера рассмотрим позицию Конституционного Суда Российской Федерации об установлении содержания полномочий органов местного самоуправления по вопросам местных налогов и сборов (в том числе, земельного налога как одного из основных в указанной группе). Так, по мнению указанного судебного органа, применительно к органам местного самоуправления понятие «установление налогов и сборов» имеет иной юридический смысл¹¹. При этом определение смысла понятия «установление налогов и сборов» возможно только с учетом основных прав человека и гражданина, закрепленных в ст.ст. 34 и 35 Конституции России, а также конституционного принципа единства экономического пространства, что распространяется и на полномочия органов местного самоуправления по установлению налогов и сборов. Следовательно, органы местного самоуправления не вправе устанавливать дополнительные налоги и сборы, не предусмотренные федеральным законодательством. Иное понимание смысла содержащегося в ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации понятия «установление местных налогов и сборов» противоречило бы ее действительному содержанию. То есть, представительные органы муниципальных образований вправе самостоятельно решать лишь вопрос о введении

⁸ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 г. № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации» // Российская газета. – 1998, 30 июня.

⁹ См.: Шугрина Е.С. Судебная защита местного самоуправления. – М.: Норма: Инфра-М, 2010. – С. 40-41.

¹⁰ См.: Сивицкий В.А. Проблема защиты Конституционным Судом РФ самостоятельности местного самоуправления при осуществлении полномочий: новая правовая позиция // Вестник Центра правовой поддержки местного самоуправления. – М., 2006. – С. 170-176.

¹¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 марта 1997 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 2 статьи 18 и статьи 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // Российская газета. – 1997, 1 апреля.

или не введении тех местных налогов, которые прямо закреплены в Налоговом кодексе Российской Федерации¹². Данной позиции Конституционного Суда России полностью соответствуют вывод об ограничительном подходе федерального законодателя к установлению конкретного содержания соответствующих полномочий органов местного самоуправления.

В свою очередь более конкретным по содержанию и последствиям применения в рассматриваемой сфере выступает Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 11 мая 2004 г. № 209-О¹³. Согласно п. 3 данного документа дифференциацию ставок земельного налога в городе в зависимости от местоположения земельных участков и зон различной градостроительной ценности, как и определение границ этих зон, орган местного самоуправления обязан осуществлять не произвольно, а в соответствии с экономической оценкой территории и генеральным планом города – основываясь на анализе и оценке экономических, природных и иных факторов, влияющих, в том числе, на уровень доходности земельного участка в конкретной зоне, без чего сам смысл дифференциации средней ставки земельного налога по местоположению и зонам территории города искажается. Судебные органы при рассмотрении споров по поводу сумм земельного налога, подлежащих уплате пользователями земельных участков в городе, не ограничиваясь установлением лишь факта принятия органом местного самоуправления нормативного акта, которым установлены коэффициенты дифференциации ставки налога по местоположению и зонам различной градостроительной ценности территории, и проверкой правильности расчета сумм налога в соответствии с этим актом, должны, не вмешиваясь в сферу нормотворческих полномочий муниципальных образований, выявлять, проводились ли при его принятии помимо оценки местоположения и градостроительной ценности тех или иных участков земли анализ и оценка экономических факторов, влияющих на уровень их доходности. Фактически здесь необходимо установить, осуществлялось ли экономическое обоснование дифференциации ставки земельного налога на основе многофакторного анализа оценочных характеристик земельных участков.

Эти и некоторые другие примеры позволяют уяснить особую юридическую силу итоговых решений Конституционного Суда Российской Федерации и его роль в судебной системе России.

В этой связи полагаем, что в целях недопущения компетенционных злоупотреблений и возможных противоречий действующему законодательству со стороны высших судебных органов необходимо сформировать действенную правовую позицию, юридически обладающую общеобязательным характером, в рамках которой будут четко установлены пределы компетенции в сфере налогообложения земли со стороны арбитражных судов и судов общей юрисдикции, а также возможности субсидиарного правового регулирования данной области правоотношений со стороны высших судебных инстанций.

При этом подчеркнем, что в отечественной правовой системе единственным органом, уполномоченным сформировать подобную правовую позицию, является Конституционный Суд Российской Федерации.

Список литературы

1. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 11 мая 2004 г. № 209-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Вита Холдинг» на нарушение конституционных прав и свобод частями первой и второй статьи 8 Закона Российской Федерации «О плате за землю» // <http://www.legis.ru>
2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 1998 г. № 22-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запросов Ленинского районного суда города Оренбурга и Центрального районного суда города Кемерово о проверке конституционности статьи 21 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1998. – № 3.
3. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 г. № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации» // Российская газета. – 1998, 30 июня.

¹² Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 1998 г. № 22-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запросов Ленинского районного суда города Оренбурга и Центрального районного суда города Кемерово о проверке конституционности статьи 21 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1998. – № 3.

¹³ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 11 мая 2004 г. № 209-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Вита Холдинг» на нарушение конституционных прав и свобод частями первой и второй статьи 8 Закона Российской Федерации «О плате за землю» // <http://www.legis.ru>

4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 марта 1997 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 2 статьи 18 и статьи 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // Российская газета. – 1997, 1 апреля.
5. Дементьев А.Н. Аналитическая записка «О некоторых проблемах законодательного регулирования судебной защиты прав местного самоуправления» // Материалы парламентских слушаний «Проблемы законодательного регулирования судебной защиты прав местного самоуправления». – М., 2006.
6. Забарчук Е.Л. Информационно-аналитические материалы Министерства юстиции Российской Федерации к парламентским слушаниям на тему «Проблемы законодательного регулирования судебной защиты прав местного самоуправления». – М., 2006.
7. Защита прав местного самоуправления судами общей юрисдикции / Под ред. В.М. Жуйкова. Т. 2. – М., 2003.
8. Муниципальное право России / Отв. ред. Г.Н. Чеботарев. – М., 2006.
9. Муниципальное право / Под ред. Н.М. Коница. – М., 2006.
10. Сивицкий В.А. Проблема защиты Конституционным Судом РФ самостоятельности местного самоуправления при осуществлении полномочий: новая правовая позиция // Вестник Центра правовой поддержки местного самоуправления. – М., 2006.
11. Усманова Р.М. Население как субъект местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 5.
12. Шугрина Е.С. Судебная защита местного самоуправления. – М.: Норма: Инфра-М, 2010.

ROLE OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION IN PROTECTION OF POWERS OF LOCAL GOVERNMENTS ON THE EARTH TAXATION

**V. SAMSONOV¹⁾
A. ALEKSEVA²⁾**

¹⁾Belgorod National Research University

e-mail: V.Samsonov@bsu.edu.ru

²⁾Committee of the property and ground relations of the City administration of Belgorod

e-mail: beladmkozy@mail.ru

The article observes the role of the Constitutional Court of the Russian Federation, expressed in its legal positions, in ensuring right creative and law-enforcement powers of local governments in the sphere of the taxation of the earth reveals.

Key words: Constitutional Court, decision, legal position, local government, power, earth taxation.