

УДК 342.553; 342.9

**НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ
МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ**

канд. юрид. наук доц. С.Г. ВАСИЛЕВИЧ
(Белорусский государственный университет, Минск)

Анализируется законодательство о взимании местных налогов и сборов. Обращается внимание на имеющиеся противоречия и дефекты в законодательстве, касающиеся взимания местных сборов. Вносятся предложения по совершенствованию актов Правительства Республики Беларусь и ведомственных нормативных актов, а также правоприменительной практики, в частности при уплате сбора за владение собаками.

Ключевые слова: *местные налоги и сборы, сбор за владение собаками, ответственность за нарушение правил содержания животных.*

Самоуправление с точки зрения этимологии определяется как управление самим собой, знание и строгое исполнение своего долга [1, с. 312], как право на внутреннее управление своими, местными силами; право решать дела внутреннего управления по собственным законам в пределах национально-территориальной единицы, автономия [2, с. 305].

Одним из ключевых вопросов местного самоуправления является развитие местного хозяйства, наличие эффективной экономической основы. Без этого сложно осуществлять те функции и полномочия, которые закреплены в Законе Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении» [3] и иных актах законодательства.

Наличие финансовых ресурсов согласно статье 9 Европейской хартии местного самоуправления является одним из необходимых признаков реального местного самоуправления. Более того, Хартией предусмотрено, что государствам, желающим присоединиться к данной Европейской Хартии, следует обеспечить исполнение не менее двадцати пунктов части I Хартии, из которых по меньшей мере должно быть десять, которые прямо указаны в Хартии [4]. Среди них, как раз и упомянута статья 9, а также ряд иных положений, которые, на наш взгляд, в целом реализованы в национальном законодательстве Республики Беларусь (речь идет об определении местного самоуправления в Конституции или законе, о фиксации на законодательном уровне полномочий органов местного самоуправления, о недопустимости произвольного вмешательства в дела органов местного самоуправления и др.).

Согласно статье 9 Хартии органы местного самоуправления имеют право в рамках национальной экономической политики обладать достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий. Финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им конституцией или законом. По меньшей мере, часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом. Финансовые системы, на которых основываются ресурсы местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими с тем, чтобы следовать, насколько это практически возможно, за реальным изменением издержек, возникающих при осуществлении местными органами своих полномочий. Защита более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, направленных на корректировку последствий неравномерного распределения возможных источников финансирования, а также лежащих на этих органах расходов. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах их собственной компетенции. Порядок предоставления перераспределяемых ресурсов необходимо должным образом согласовывать с органами местного самоуправления. Предоставляемые местным органам самоуправления субсидии, по возможности, не должны предназначаться для финансирования конкретных проектов. Предоставление субсидий не должно наносить ущерба основополагающему принципу свободного выбора органами местного самоуправления политики в сфере их собственной компетенции. Для финансирования инвестиций органы местного самоуправления должны в соответствии с законом иметь доступ к национальному рынку капиталов.

Как видим, Хартия предусматривает разнообразные источники и способы формирования экономической основы местного самоуправления, поддержку территорий, которые нуждаются в финансово-экономической помощи.

Органы местного самоуправления Республики Беларусь имеют право на обладание собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий. Однако над их «достаточностью» необходимо работать. Финансовые ресурсы органов местного самоуправления пока не в вполне соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией и Законом «О местном управлении и самоуправлении».

Конечно, можно и нужно направить усилия на изыскание новых источников пополнения местного бюджета, более успешно руководить организациями коммунальной собственности, выявлять новые направления деловой активности в рамках области, района, административно-территориальных единиц первичного уровня. Однако, на наш взгляд, слабо используются те возможные источники пополнения местного бюджета, которые предусмотрены в настоящее время. В частности, Налоговым кодексом Республики Беларусь [5] предусмотрена уплата ряда местных налогов и сборов, а именно: 1) налог за владение собаками; 2) курортный сбор; 3) сбор с заготовителей. Однако собираемость некоторых из них слабая.

Основная масса «курортников» проживает в гостиницах, домах отдыха, санаториях и т.п., что облегчает взимание такого сбора. *Курортный сбор* устанавливается нормативными правовыми актами (решениями) местных Советов депутатов. Согласно статье 277 Налогового кодекса плательщиками курортного сбора признаются физические лица, за исключением лиц, направляемых на оздоровление и санаторно-курортное лечение бесплатно в соответствии с законодательными актами.

Объектом обложения курортным сбором признается нахождение (проживание не менее суток) физического лица в санаторно-курортных организациях, а также в профилакториях, оздоровительных центрах (комплексах), образовательно-оздоровительных центрах, оздоровительных лагерях, спортивно-оздоровительных лагерях, домах (базах) отдыха, пансионатах (далее – оздоровительные организации), расположенных на территории соответствующих административно-территориальных единиц Республики Беларусь. Ставки курортного сбора устанавливаются в зависимости от вида санаторно-курортной и оздоровительной организации и не могут превышать 5% (ст. 278 Налогового кодекса). Налоговым периодом курортного сбора признается календарный квартал. Сумма курортного сбора исчисляется как произведение налоговой базы и ставки курортного сбора.

Следующим является *сбор с заготовителей*. Плательщиками сбора с заготовителей признаются организации и индивидуальные предприниматели (ст. 281 Налогового кодекса). Объектом обложения сбором с заготовителей признается осуществление промысловой заготовки (закупки) дикорастущих растений (их частей), грибов, технического и лекарственного сырья растительного происхождения в целях их промышленной переработки или реализации, за исключением их заготовки, при которой плательщиком внесена плата за побочное лесное пользование либо применено освобождение от указанной платы. Налоговая база сбора с заготовителей определяется как стоимость объема заготовки (закупки), определенная исходя из заготовительных (закупочных) цен. Ставки сбора с заготовителей устанавливаются в размере, не превышающем 5% (ст. 282 Налогового кодекса). Налоговым периодом сбора с заготовителей признается календарный квартал. Сумма сбора с заготовителей определяется как произведение налоговой базы и ставки сбора с заготовителей. Плательщики ежеквартально представляют в налоговые органы налоговую декларацию (расчет) не позднее 20-го числа месяца, следующего за истекшим налоговым периодом (ст. 283 Налогового кодекса).

Полагаем, что есть основания для некоторой критики порядка зачисления сумм полученного сбора с заготовителей. Например, решением Мядельского районного совета депутатов от 28 декабря 2017 г. № 168 утвержден районный бюджет на 2018 год. Согласно этому решению вырученные средства от сбора с заготовителей, получаемого на территории района, в доходы районного бюджета зачисляется 100%, а в доходы бюджетов сельсоветов, естественно, с учетом указанной цифры – 0 (ноль) процентов [6]. Но промысловая заготовка (закупка) дикорастущих растений (их частей), грибов, технического и лекарственного сырья растительного происхождения осуществляется не на «асфальте» (в городе), а в сельской местности. Более справедливое распределение такого сбора способствовало бы большему стимулированию работающих в сельском совете по обеспечению надлежащей уплаты такого сбора.

Полагаем, что уплата указанных налогов (курортного) и сбора (с заготовителей), несмотря на некоторые замечания, обеспечивается, чего нельзя сказать об уплате *сбора за владение собаками*. Здесь необходим дополнительный контроль со стороны организаций системы жилищно-коммунального хозяйства. Причем это обусловлено не только чисто экономическими причинами, необходимостью пополнения местного бюджета. Так, широкий резонанс получают случаи причинения телесных травм, в том числе и с тяжкими последствиями, гибели людей в связи с нападением собак. Имеют место многочисленные примеры нападения собак на детей. Виновные лица, когда их удается установить, привлекаются к ответственности, в том числе к административной и уголовной. Вместе с тем еще остается много вопросов, связанных с надлежащим исполнением владельцами собак законодательства, касающегося содержания этих домашних животных.

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 04.06.2001 № 834 (далее – Постановление № 834) утверждены Правила содержания домашних собак, кошек, а также отлова безнадзорных животных в населенных пунктах Республики Беларусь (далее – Правила № 834) [7]. Владельцы собак, кошек, в частности, обязаны в трехдневный срок ставить в известность организации, осуществляющие регистрацию животных, а также ветеринарное учреждение по месту постоянного проживания о приобретении, продаже, гибели, пропаже, перемене места жительства или сдаче собаки, кошки; своевременно вносить установленные для владельцев собак сборы. Владельцам собак, кошек по общему правилу запрещается содержать незарегистрированных животных. Собаки, кошки подлежат регистрации в течение трех дней со дня приобретения. Обратим внимание на положения пунктов 11 и 12 Правил. Согласно пункту 11 Правил регистрация собак потенциально опасных пород производится только при наличии

у владельца справки о прохождении соответствующего обучения. Полагаем, что для улучшения ситуации в этой сфере было правильно даже предусмотреть, что продажа щенков собак таких пород может осуществляться только после прохождения будущим владельцем соответствующего обучения, организованного обществом собаководов или иной компетентной организацией.

Важно подчеркнуть, что в соответствии с пунктом 12 Правил при регистрации собак, кошек их владельцам выдается регистрационное удостоверение и жетон установленного образца, который должен быть постоянно прикреплен к ошейнику животного. Однако такое требование практически не соблюдается. И можно предполагать, что собака при отсутствии жетона не зарегистрирована, сбор, соответственно, не уплачивается. Должна быть административная ответственность за выгул собаки без жетона или отсутствие у владельца, выгуливающей собаку, регистрационного удостоверения. Без соблюдения этих правил изменить ситуацию, видимо, не удастся.

Во исполнение Постановления № 834 Министерством жилищно-коммунального хозяйства разработана и утверждена единая форма регистрационного удостоверения и жетона, выдаваемых при регистрации собак, кошек [8]. Как указано, в постановлении жетон изготавливается из любого металла толщиной 1,5–2 мм и жестко крепится на ошейнике животного. Партия жетонов с конкретными номерами закрепляется за регистрирующей животных организацией, о чем сообщается службе по отлову животных. Полагаем, что в рамках города, района желательнее изготавливать такие жетоны из металла, определенного органом местной власти. Это уменьшит вероятность «кустарного» изготовления таких жетонов недобросовестными владельцами собак.

Министерством сельского хозяйства и продовольствия от 12.12.2001 № 40 «О некоторых вопросах разведения, содержания, ввоза в Республику Беларусь, а также обучения владельцев потенциально опасных пород собак» утвержден Перечень потенциально опасных пород собак, разработан порядок их разведения, содержания и ввоза в республику, а также обучения владельцев собак [9].

Пунктами 2, 3 Постановления Минсельхозпрода от 12.12.2001 № 40 предусмотрено, что ввоз в Республику Беларусь потенциально опасных пород собак производится только по разрешению Главного управления ветеринарии с Государственной ветеринарной инспекцией Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь и при наличии удостоверения (справки) о прохождении специальных курсов о порядке разведения, содержания и ухода за собаками в кинологических клубах, имеющих республиканский или областной статус. Владельцы собак потенциально опасных пород в трехмесячный срок обязаны пройти специальные курсы в кинологических клубах для получения удостоверения (справки) о порядке разведения, содержания и ухода за собаками. Полагаем, что такие курсы надо проходить до приобретения собаки указанной породы. Однако даже если курсы будут проходить после приобретения собаки указанной породы, то тем более неприемлемо устанавливать такой большой срок (три месяца). Максимум это необходимо делать в двухнедельный срок.

Пунктом 4 Правил № 834 установлены обязанности владельцев собак (кошек). Так, владельцы этих животных обязаны: соблюдать требования Правил, утвержденных Постановлением № 834, а также технических нормативных правовых актов по профилактике бешенства; в трехдневный срок ставить в известность организации, осуществляющие регистрацию животных, а также ветеринарное учреждение по месту постоянного проживания о приобретении, продаже, гибели, пропаже, перемене места жительства или сдаче собаки, кошки; доставлять домашних собак, кошек в ветеринарные учреждения для обследования и прививок против бешенства согласно требованиям действующего ветеринарного законодательства; выводить в случае надобности собак из квартир или иных изолированных помещений, а также с изолированных территорий в места общего пользования на коротком поводке и в наморднике, за исключением щенков в возрасте до трех месяцев и декоративных собак ростом до 25 сантиметров в холке, которых можно выводить на поводке без намордника; производить выгул собак в местах, отведенных для этих целей местными исполнительными и распорядительными органами; своевременно вносить установленные для владельцев собак сборы.

Обязанность уплачивать налог за владение собаками возникает при владении собаками в возрасте трех месяцев и старше. Налоговая база определяется как количество собак в возрасте трех месяцев и старше на первое число месяца налогового периода. Ставка налога за владение собаками устанавливается в размере 0,3 базовой величины, а за владение собаками, включенными в перечень потенциально опасных пород, – 1,5 базовые величины за налоговый период (статья 270 Налогового кодекса).

Налоговым периодом налога за владение собаками признается календарный квартал. Сумма налога за владение собаками исчисляется как произведение налоговой базы и налоговой ставки. При исчислении суммы налога за владение собаками принимается размер базовой величины, установленный на 1-е число первого месяца налогового периода. Уплата налога за владение собаками производится плательщиками путем внесения сумм налога организациям, осуществляющим эксплуатацию жилищного фонда и (или) предоставляющим жилищно-коммунальные услуги, одновременно с внесением платы за пользование жилым помещением (платы за жилищно-коммунальные услуги). Организации, осуществляющие эксплуатацию жилищного фонда и (или) предоставляющие жилищно-коммунальные услуги, производят прием сумм налога за владение собаками и их перечисление в бюджет не позднее 27-го числа месяца, следующего за истекшим налоговым периодом, а также предоставляют в налоговый орган

по месту постановки на учет информацию о перечислении налога за владение собаками в произвольной форме не позднее 30-го числа месяца, следующего за истекшим налоговым периодом (статья 271 Налогового кодекса).

Выборочное изучение данных о регистрации собак в местных организациях жилищно-коммунальной системы свидетельствует о том, что предусмотренную законодательством обязанность осуществлять такую регистрацию, а значит и уплачивать сбор, владельцы собак в абсолютном большинстве не выполняют. Изменение этой ситуации в направлении, соответствующем закону, позволило бы использовать полученные средства на благоустройство придомовой территории, оборудование площадок для выгула собак.

Необходимо обратить внимание на то, что частями 6, 8 статьи 13.6 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – КоАП) [10] предусмотрена административная ответственность за неуплату или неполную уплату суммы налога, сбора (пошлины). В частности, неуплата или неполная уплата физическим лицом, не являющимся должностным лицом юридического лица или индивидуальным предпринимателем, – плательщиком, иным обязанным лицом суммы налога, сбора (пошлины), совершенные по неосторожности, если неуплаченная или неполностью уплаченная сумма налога, сбора (пошлины) превышает одну базовую величину, повлечет наложение взыскания в виде штрафа в размере 15% от неуплаченной суммы налога, сбора (пошлины), но не менее пяти десятых 0,5 базовой величины.

В свою очередь, неуплата или неполная уплата физическим лицом, не являющимся должностным лицом юридического лица или индивидуальным предпринимателем, – плательщиком, иным обязанным лицом суммы налога, сбора (пошлины), совершенные умышленно, повлечет наложение штрафа в размере 20% от неуплаченной суммы налога, сбора (пошлины), но не менее пяти базовых величин.

Составлять протоколы об административных правонарушениях по части 6 либо 8 статьи 13.6 КоАП вправе уполномоченные на то должностные лица органов Комитета государственного контроля Республики Беларусь (пункт 16 части 1 статьи 3.30 Процессуального исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – ПИКоАП), налоговых органов (пункт 26 части 1 статьи 3.30 ПИКоАП).

Рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных частями 6 и 8 статьи 13.6 КоАП, вправе уполномоченные на то должностные лица органов Комитета государственного контроля Республики Беларусь (статья 3.7 ПИКоАП), налоговых органов (статья 3.13 ПИКоАП).

За нарушение Правил № 834 владельцы собак (кошек) могут быть привлечены к административной ответственности и подвергнуты взысканию в виде предупреждения или штрафа в размере от одной до пятнадцати базовых величин. За совершение того же нарушения, повлекшего причинение вреда здоровью людей или имуществу, виновное лицо может быть подвергнуто взысканию в виде штрафа в размере от десяти до тридцати базовых величин или административному аресту (статья 15.47 КоАП).

Протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 15.47 КоАП, вправе составлять уполномоченные должностные лица: органов внутренних дел (пункт 1 части 1 статьи 3.30 ПИКоАП; сельских и поселковых исполнительных комитетов (абзац 4 пункта 2 части 1 статьи 3.30 ПИКоАП), органов государственного ветеринарного надзора (пункт 7 части 1 статьи 3.30 ПИКоАП); организаций, осуществляющих эксплуатацию жилищного фонда и (или) предоставляющих коммунальные услуги (пункт 12 части 1 статьи 3.30 ПИКоАП).

Рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 15.47 КоАП, вправе административная комиссия районного (городского) исполнительного комитета или администрации района в городе (статья 3.4 ПИКоАП), по части 2 этой статьи – суд.

Обратим внимание на норму, закрепленную в части 2 статьи 2.7 КоАП, в соответствии с которой если административное правонарушение предусмотрено различными частями статьи (статей) либо статьями Особенной части КоАП, когда статьи состоят из одной части, из которых одна норма является общей, а другая – специальной, совокупность административных правонарушений отсутствует и административная ответственность наступает по специальной норме. На основе этого можно сделать вывод, что неисполнение владельцами собак обязанности по своевременному внесению сбора (подпункт 4.6 пункта 4 Правил № 834 должно быть квалифицировано как совершение правонарушения, ответственность за которое наступает по специальной норме, то есть по части 6 либо 8 статьи 13.6 КоАП, но не по статье 15.47 КоАП.

Полагаем, что при выявлении фактов нерегистрации собак и неуплаты сбора с виновного владельца собаки следует взysкивать сбор за предшествующий период. Он может быть рассчитан исходя из возраста собаки либо с учетом даты приобретения собаки, которая должна быть подтверждена владельцем собаки.

Таким образом, требуется проведение масштабной организационной работы для изменения отношения владельцев собак к исполнению предусмотренных для них обязанностей. Более активными должны быть должностные лица, соответствующие работники жилищно-коммунального хозяйства. Полагаем, что практически полную информацию о количестве собак в доме, на соответствующей территории могут дать дворники, которые каждый день видят, сколько собак выгуливается их владельцами. Полезно было бы в квитанциях об оплате за коммунальные услуги жилищно-коммунальным службам напоминать владельцам о необходимости зарегистрировать своих собак и о последствиях при невыполнении этой обязанности.

Следует обратить особое внимание на необходимость строгого выполнения постановлений Правительства, а также ведомственных актов. Полагаем, что зарегистрированные собаки должны выгуливаться

владельцами с соответствующими жетонами на ошейнике животного, тем более при выгуле собак бойцовских пород. В данном случае владельцы должны иметь при себе документ, свидетельствующий о регистрации собаки, а также о прохождении специальных курсов. Участие в выставках и соревнованиях с участием собак, использование их при охоте должно также допускаться лишь при наличии определенных документов. Таким образом, в решении данной проблемы должны быть задействованы соответствующие общественные организации.

Заключение. На основании приведенных выше правовых норм полагаем целесообразным обязать должностных лиц соответствующих государственных органов, в том числе уполномоченных, составлять протоколы об административных правонарушениях, требовать от физических лиц, выгуливающих собак, предъявления регистрационного удостоверения и жетона, а у владельцев собак потенциально опасных пород – дополнительно и удостоверения (справки) о прохождении специальных курсов о порядке разведения, содержания и ухода за собаками. Работников ветеринарных клиник, проводящих осмотры собак (кошек) и (или) оказывающих им медицинскую помощь, а также работников ветеринарных аптек, продающих физическим лицам соответствующие лекарственные препараты и (или) другие средства по уходу за собаками (кошками), необходимо обязать требовать предусмотренные законодательством документы.

Целесообразно обязать местные исполнительные органы информировать население о том, на какие цели потрачены средства, собранные в качестве налогов, сборов и иных платежей, в том числе целевых. Представляется, что к целевым налогам можно отнести и налог на владение собаками. Такая информация должна находиться в открытом доступе и быть размещена, например, на интернет-сайтах соответствующих органов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Даль, В.И. Толковый словарь живого великорусского языка / В.И. Даль. – М. : Рипол, 2011. – 3104 с.
2. Ожегов, С.И. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. – М., 1999. – 944 с.
3. О местном управлении и самоуправлении : Закон Респ. Беларусь от 4 янв. 2010 г. № 108-З ; в ред. с изм. и доп. от 30 дек. 2018 г. № 159-З. – Минск : Амалфея, 2018 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.by>.
4. Европейская хартия местного самоуправления [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://legalacts.ru/doc/evropejskaja-khartija-mestnogo-samoupravlenija-soversheno-v-strasburge/>. – Дата доступа: 12.09.2018.
5. Налоговый кодекс Республики Беларусь от 29 дек. 2009 г. № 71-З : принят Палатой представителей 11 дек. 2009 г. ; одобр. Советом Респ. 18 дек. 2009 г.
6. О районном бюджете на 2018 год : решение Мядельского районного Совета депутатов № 168 28.12.2017 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://kodeksy-by.com/norm_akt/sourceB5/168-28.12.2017.htm. – Дата доступа: 12.09.2018.
7. Правила содержания домашних собак, кошек, а также отлова безнадзорных животных в населенных пунктах Республики Беларусь : постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 04.06.2001 № 834 ; ред. от 08.05.2013.
8. Об утверждении формы регистрационного удостоверения и жетона, выдаваемых при регистрации собак, кошек : постановление М-ва жилищно-коммунального хозяйства Респ. Беларусь от 31.08.2001 № 19.
9. О некоторых вопросах разведения, содержания, ввоза в Республику Беларусь, а также обучения владельцев потенциально опасных пород собак : постановление М-ва сельского хозяйства и продовольствия Респ. Беларусь от 12.12.2001 № 40.
10. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
11. Закон Республики Беларусь от 15.06.2006 № 125-З (ред. от 18.07.2016, с изм. от 18.10.2016) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

Поступила 24.10.2018

SOME PROBLEMS OF THE DEVELOPMENT OF THE ECONOMIC SYSTEM OF LOCAL MANAGEMENT AND SELF-GOVERNMENT

S. VASILEVICH

The article analyzes the legislation on the collection of local taxes and fees. Attention is drawn to the existing contradictions and defects in the legislation regarding the collection of local fees. Proposals are made to improve the acts of the Government and departmental regulations, as well as law enforcement practice, in particular, when paying a fee for dog ownership.

Keywords: local taxes and fees, fee for owning dogs, liability for violation of animal welfare rules.