

**О толковании Соглашения между Республикой Казахстан и Российской Федерацией о статусе г. Байконур, порядке формирования и статусе его органов исполнительной власти от 23 декабря 1995 года**

Решение Экономического Суда Содружества Независимых Государств от 11 марта 2004 г. N 01-1/6-03

Экономический Суд Содружества Независимых Государств в составе: председательствующего - Председателя Экономического Суда Керимбаевой А.Ш., судей Экономического Суда: Абдуллоева Ф., Апостола Д., Вылкова И., Жолдыбаева С.Ж., Жороева К., Мирошник В.И., Молчановой Т.Н., Толибова Х., при секретаре судебного заседания Медведевой Т.Е., с участием Генерального советника Экономического Суда Киреевой Е.Ф., представителей Министерства по налогам и сборам Российской Федерации: заместителя руководителя юридического департамента Куркова В.А., консультанта юридического департамента Захарова А.С.; представителя администрации г. Байконур - начальника отдела по правовому обеспечению деятельности г. Байконур Турентиновой С. Г. ,

рассмотрев в открытом судебном заседании дело по запросу Правительства Республики Казахстан о толковании,

**УСТАНОВИЛ :**

Правительство Республики Казахстан обратилось в Экономический Суд Содружества Независимых Государств с запросом о толковании применения абзаца 7 пункта 1 статьи 7 и абзаца 6 пункта 2 статьи 12 Соглашения между Республикой Казахстан и Российской Федерацией о статусе г. Байконур, порядке формирования и статусе его органов исполнительной власти от 23 декабря 1995 года.

Поводом к запросу послужило различное понимание компетентными органами сторон указанных положений международного договора. Разногласия касаются, в частности, права Главы администрации г. Байконур представлять предприятиям, зарегистрированным на территории города, льготы по федеральным налогам и сборам, зачисляемым в бюджет г. Байконур.

В своем запросе Правительство Республики Казахстан просит разъяснить предполагает ли такое право норма абзаца 7 пункта 1 статьи 7 Соглашения, регулирующая полномочия Главы администрации г. Байконур по предоставлению налоговых льгот, с учетом того, что в силу абзаца 6 пункта 2 статьи 12 Соглашения

бюджет г. Байконур формируется за счет налогов, включая налог на добавленную стоимость, налог на прибыль, акцизы, государственную пошлину, и других поступлений на территории города.

Кроме того, Правительство Республики Казахстан ставит вопрос о правомерности ограничения полномочий Главы администрации по предоставлению налоговых льгот, установленных международно-правовым договором, в Правилах предоставления налоговых льгот организациям и индивидуальным предпринимателям, зарегистрированным на территории г. Байконур, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 января 2001 года N 747.

Заслушав судью-докладчика Толибова Х., представителей Министерства по налогам и сборам Российской Федерации - заместителя руководителя юридического департамента Куркова В.А., консультанта юридического департамента Захарова А.С.; представителя администрации г. Байконур - начальника отдела по правовому обеспечению деятельности г. Байконур Турентиновой С.Г., проанализировав заключение Генерального советника Киреевой Е.Ф., а также исследовав имеющиеся в деле материалы, Экономический Суд пришел к следующим выводам.

Соглашение между Республикой Казахстан и Российской Федерацией о статусе г. Байконур, порядке формирования и статусе его органов исполнительной власти подписано Республикой Казахстан и Российской Федерацией 23 декабря 1995 года и вступило в силу для государств 19 января 1999 года.

В соответствии с Соглашением г. Байконур является административной единицей Республики Казахстан, функционирующей в условиях аренды. На период аренды комплекса "Байконур" г. Байконур в отношениях с Российской Федерацией наделяется статусом, соответствующим городу федерального значения Российской Федерации, с особым режимом безопасного функционирования объектов, предприятий и организаций, а также проживания граждан (абзац 3 пункт 1 статья 1 Соглашения).

В статье 7 Соглашения закреплены полномочия Главы городской администрации по вопросам управления г. Байконур и в том числе по предоставлению налоговых льгот (налоговые правоотношения). В абзаце 7 пункта 1 статьи 7 установлено, что Глава городской администрации "предоставляет в соответствии с законодательством Российской Федерации налоговые и иные льготы предприятиям с учетом значения их деятельности для населения города в пределах сумм налогов и иных платежей, зачисляемых в доход городского бюджета".

Статья 12 Соглашения регулирует бюджетные отношения - определяет финансовые средства г. Байконур, источники формирования бюджета, особенности его исполнения и контроля. Абзац 6 пункта 2 статьи 12 Соглашения устанавливает, что доходы бюджета состоят, в частности, из: "налогов, включая налог на добавленную стоимость, налог на прибыль, акцизы, государственную пошлину, и других поступлений на территории города".

Таким образом, каждая из двух анализируемых статей Соглашения регулирует определенные правоотношения: статья 7 - полномочия Главы городской администрации по вопросам управления г. Байконур и в том числе по вопросам предоставления налоговых льгот (абзац 7 пункта 1); статья 12 определяет источники формирования бюджета г. Байконур (абзац 6 пункта 2) и не затрагивает вопросы налогообложения.

Как следует из содержания абзаца 7 пункта 1 статьи 7 Соглашения, полномочия Главы городской администрации по предоставлению налоговых льгот предприятиям должны осуществляться:

- а) в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- б) с учетом значения деятельности предприятий для населения города;
- в) в пределах сумм налогов и иных платежей, зачисляемых в доход городского бюджета.

Порядок установления и предоставления налоговых льгот предприятиям в Российской Федерации регулируется законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, которое состоит из Налогового кодекса Российской Федерации (далее - НК РФ); принятых в соответствии с ним федеральных законов о налогах и сборах; актов законодательства о налогах и сборах субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов органов местного самоуправления о местных налогах и сборах.

Налоговое законодательство Российской Федерации (статьи 13-15 НК РФ) классифицирует налоги и сборы на федеральные, региональные и местные, определяет полномочия соответствующих субъектов правоотношений (в том числе и органов государственного управления) в части установления, изменения или отмены соответствующих налогов и сборов.

Так, пунктом 5 статьи 3 НК РФ "Основные начала законодательства о налогах и сборах" определено: "Федеральные налоги и сборы устанавливаются, изменяются или отменяются настоящим Кодексом.

Налоги и сборы субъектов Российской Федерации, местные налоги и сборы устанавливаются, изменяются или отменяются соответственно законами субъектов Российской Федерации о налогах и сборах и нормативно-правовыми актами представительных органов местного самоуправления о налогах и сборах в соответствии с настоящим Кодексом".

Что касается понятия налоговых льгот, их установления и использования, то статья 56 НК РФ гласит: "Льготами по налогам и сборам признаются предоставляемые отдельным категориям налогоплательщиков и плательщиков сборов предусмотренные законодательством о налогах и сборах преимущества по сравнению с другими налогоплательщиками или плательщиками сборов, включая возможность не уплачивать налог или сбор либо уплачивать их в меньшем размере.

Нормы законодательства о налогах и сборах, определяющие основания, порядок и условия применения льгот по налогам и сборам, не могут носить индивидуального характера".

Таким образом, анализ налогового законодательства Российской Федерации, к которому отсылает абзац 7 пункта 1 статьи 7 Соглашения, позволяет сделать вывод, что Глава администрации г. Байконур, наделенного статусом, соответствующим городу федерального значения Российской Федерации, обладает правами по установлению налоговых льгот наравне с представительными органами местного самоуправления только в части местных налогов и не имеет прав на установление льгот по федеральным налогам и сборам.

Экономический Суд считает, что особенности функционирования г. Байконур, определенные статьей 14 Соглашения "Особый режим функционирования г. Байконур", делают возможным рассмотреть порядок налогообложения на территории г. Байконур и с учетом положений статьи 18 НК РФ "Специальные режимы налогообложения", а также Закона Российской Федерации "О закрытом административно-территориальном образовании" от 14 июля 1992 года N 3297-1.

Специальным налоговым режимом признается особый порядок исчисления и уплаты налогов и сборов в течение определенного периода времени, применяемый в случаях и порядке, установленных Налоговым кодексом и принимаемыми в соответствии с ним федеральными законами (статья 18).

При установлении специальных налоговых режимов элементы налогообложения, а также налоговые льготы определяются в порядке, предусмотренном Налоговым кодексом РФ.

К специальным режимам налогообложения относятся: упрощенная система налогообложения субъектов малого предпринимательства, система налогообложения в свободных экономических зонах, система налогообложения в закрытых административно-территориальных образованиях (далее - ЗАТО), система налогообложения при выполнении договоров концессии и соглашений о разделе продукции.

Закон Российской Федерации "О закрытом административно-территориальном образовании" от 14 июля 1992 года N 3297-1 в статье 5 "Формирование бюджета закрытого административно-территориального образования" регламентирует особый порядок формирования бюджета ЗАТО и предоставления налоговых льгот, а именно в абзаце 2 пункта 1 указано, что: "Дополнительные льготы по налогам и сборам предоставляются соответствующими органами местного самоуправления организациям, зарегистрированным в качестве налогоплательщиков в налоговых органах закрытых административно-территориальных образований, в соответствии с настоящим Законом". Закон устанавливает также, какие организации имеют право на получение указанных льгот, каким критериям они должны отвечать.

Поскольку понятие "дополнительные налоговые льготы" не определено ни в Законе РФ "О закрытом административно-территориальном образовании" от 14 июля 1992 года N 3297-1, ни в налоговом законодательстве, Экономический Суд считает, что трактовать применение данной нормы следует исходя из полномочий органов местного самоуправления ЗАТО в части предоставления ими налоговых льгот в соответствии с Налоговым кодексом и спецификой формирования бюджета ЗАТО.

В пункте 3 статьи 142 Бюджетного кодекса РФ от 31 июля 1998 года "Порядок формирования бюджета закрытого административно-территориального образования" также уточняется порядок предоставления налоговых льгот местными органами власти: "Органы местного самоуправления закрытого административно-территориального образования не имеют права прекращать действие или изменять ставки, а также устанавливать иные виды льгот по налогам и сборам, находящимся в ведении федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации и с налоговым законодательством субъектов Российской Федерации, на территории которого находится закрытое административно-территориальное образование".

Вышеизложенное дает основание Экономическому Суду сделать вывод, что в соответствии с Законом Российской Федерации "О закрытом административно-территориальном образовании" от 14 июля 1992 года, Бюджетным кодексом Российской Федерации от 31 июля 1998 года полномочия местных органов власти закрытого административно-территориального образования в части предоставления налоговых льгот не распространяются на федеральные налоги и сборы.

В соответствии с федеральными законами о бюджете РФ на 2000 год и последующие годы определялся особый порядок формирования бюджета г. Байконур на очередной бюджетный год, включая порядок зачисления в бюджет налогов и сборов, собираемых на территории г. Байконур и предоставления дополнительных налоговых льгот. Порядок предоставления налоговых льгот соответствовал действующему налоговому законодательству.

Таким образом, анализ законодательных актов Российской Федерации показал, что ни налоговое, ни бюджетное законодательство Российской Федерации не предусматривают полномочий местных органов власти, в том числе местных органов управления ЗАТО, а также г. Байконур по предоставлению льгот по федеральным налогам и сборам.

Правительство Российской Федерации согласно статье 4 федерального конституционного Закона "О Правительстве Российской Федерации" организует исполнение законов и иных нормативных актов.

Порядок издания нормативно-правовых актов по вопросам налогообложения регламентируется статьей 4 Налогового кодекса РФ "Нормативные правовые акты

органов исполнительной власти, исполнительных органов местного самоуправления и органов государственных внебюджетных фондов о налогах и сборах", в которой, в частности, указано: "Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, исполнительные органы местного самоуправления, органы государственных внебюджетных фондов в предусмотренных законодательством о налогах и сборах случаях издают нормативные правовые акты по вопросам, связанным с налогообложением и сборами, которые не могут изменять или дополнять законодательство о налогах и сборах".

Несоответствие нормативных актов налоговому законодательству определяется статьей 6 НК РФ "Несоответствие нормативных правовых актов о налогах и сборах настоящему Кодексу".

Во исполнение федерального Закона "О федеральном бюджете на 2001 год" Правительству Российской Федерации было поручено обеспечить контроль за соблюдением положений Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о статусе г. Байконур, порядке формирования и статусе его органов исполнительной власти в части ограничения полномочий Главы администрации по предоставлению налогоплательщикам, зарегистрированным на территории г. Байконур, льгот по уплате федеральных регулирующих налогов. Постановлением Правительства от 25 октября 2001 года N 747 были утверждены Правила предоставления налоговых льгот предприятиям и индивидуальным предпринимателям, зарегистрированным на территории г. Байконур (далее - Правила).

Настоящие Правила устанавливают порядок предоставления налоговых льгот и определяют в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации, что "налоговые льготы не предоставляются по налогу на добавленную стоимость, акцизам, налогу на прибыль организаций, единому социальному налогу (взносу), таможенным пошлинам и другим федеральным налогам и сборам" (пункт 4).

Анализ действующего налогового законодательства Российской Федерации, в соответствии с которым в международном Соглашении определен порядок предоставления налоговых льгот Главой городской администрации показал, что принятые Правила не изменяют и не дополняют законодательство о налогах и сборах в Российской Федерации, не содержат обстоятельств, указывающих на несоответствие Налоговому кодексу Российской Федерации.

В связи с вышеизложенным Экономический Суд считает, что Правила предоставления налоговых льгот предприятиям и индивидуальным предпринимателям, зарегистрированным на территории г. Байконур, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2001 года N 747, соответствуют абзацу 7 пункта 1 статьи 7 Соглашения.

На основании изложенного и руководствуясь пунктами 5 и 16 Положения об Экономическом Суде Содружества Независимых Государств и пунктами 143 и 148

Регламента Экономического Суда Содружества Независимых Государств,  
Экономический Суд

**РЕШИЛ :**

Дать по запросу Правительства Республики Казахстан следующее толкование применения абзаца 7 пункта 1 статьи 7 и абзаца 6 пункта 2 статьи 12 Соглашения между Республикой Казахстан и Российской Федерацией о статусе г. Байконур, порядке формирования и статусе его органов исполнительной власти от 23 декабря 1995 года:

1. Соглашение от 23 декабря 1995 года (абзац 7 пункта 1 статьи 7) полномочия Главы администрации г. Байконур по предоставлению налоговых и иных льгот предприятиям с учетом значения их деятельности для населения города определяет в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Действующее законодательство Российской Федерации не наделяет органы местного самоуправления, в том числе Главу администрации г. Байконур, имеющего статус города федерального значения Российской Федерации, правом предоставлять предприятиям льготы по федеральным налогам и сборам, включая налог на добавленную стоимость, налог на прибыль, акцизы, государственную пошлину и другим федеральным налогам и сборам.

2. Соглашение от 23 декабря 1995 года (абзац 6 пункта 2 статьи 12) указывает налоги, включая федеральные - налог на добавленную стоимость, налог на прибыль, акцизы, государственную пошлину, и другие поступления на территории г. Байконур в качестве источников доходов городского бюджета.

Статья 12 настоящего Соглашения имеет самостоятельный предмет регулирования (бюджетные отношения) и не касается полномочий Главы администрации г. Байконур по предоставлению налоговых льгот.

3. Пункт 4 Правил предоставления налоговых льгот организациям и индивидуальным предпринимателям, зарегистрированным на территории г. Байконур, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2001 года N 747, касающийся льгот по федеральным налогам, соответствует Соглашению от 23 декабря 1995 года (абзац 7 пункта 1 статьи 7).

4. Копию решения направить Правительству Республики Казахстан, Правительству Российской Федерации, администрации г. Байконур.

5. Решение подлежит опубликованию в изданиях Содружества и средствах массовой информации государств-частников Соглашения о статусе Экономического Суда Содружества Независимых Государств от 6 июля 1992 года.

6. Решение окончательно и обжалованию не подлежит.

*Председатель*

*А.Ш. Керимбаева*

