

По запросу Омского областного суда о проверке конституционности положения пункта 12 статьи 7 Закона Российской Федерации "О налоговых органах Российской Федерации"

Определение · № 130-О · от 05.07.2001 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по запросу Омского областного суда о проверке конституционности положения пункта 12 статьи 7 Закона Российской Федерации "О налоговых органах Российской Федерации"

город Москва 5 июля 2001 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В.Баглая, судей Н.С.Бондаря, Н.В.Витрука, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, В.Д.Зорькина, В.О.Лучина, Т.Г.Морщаковой, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, А.Я.Сливы, В.Г.Стрекозова, О.И.Тиунова, О.С.Хохряковой, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева, заслушав в пленарном заседании заключение судьи В.Д.Зорькина, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение запроса Омского областного суда,

у с т а н о в и л:

1. При рассмотрении в кассационном порядке дела по жалобе инспекции Министерства Российской Федерации по налогам и сборам № 2 по Советскому административному округу города Омска на решение Первомайского районного суда города Омска от 21 декабря 2000 года судебная коллегия по гражданским делам Омского областного суда пришла к выводу о том, что положение пункта 12 статьи 7 Закона Российской Федерации "О налоговых органах Российской Федерации" о наложении административных штрафов за непредставление или несвоевременное представление декларации о доходах не соответствует Конституции Российской Федерации, и обратилась в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке его конституционности.

Заявитель считает, что оспариваемое положение устанавливает ответственность, по существу аналогичную предусмотренной статьей 119 Налогового кодекса Российской Федерации, и тем самым дает налоговым органам возможность дважды налагать административные штрафы на физических лиц за непредставление или несвоевременное представление декларации о доходах, т. е. повторно привлекать одно и то же лицо к административной ответственности за одно и то же правонарушение, а потому несоразмерно ограничивает права и свободы человека и гражданина, носит дискриминационный характер и противоречит статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

2. Оспариваемым положением пункта 12 статьи 7 Закона Российской Федерации от 21 марта 1991 года "О налоговых органах Российской Федерации" (в редакции от 25 февраля 1993 года) налоговым органам предоставляется право налагать административные штрафы на граждан, виновных в непредставлении или несвоевременном представлении деклараций о доходах, в размере от двух до пяти минимальных размеров оплаты труда, а за те же действия, совершенные повторно в течение года после наложения административного взыскания, - в размере от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда. В то же время в соответствии со статьей 119 Налогового кодекса Российской Федерации (в редакции от 9 июля 1999 года) непредставление налогоплательщиком в установленный законодательством о налогах и сборах срок налоговой декларации в налоговый

орган по месту учета влечет взыскание штрафа в размере, предусмотренном пунктами 1 и 2 данной статьи.

Недопустимость повторного привлечения к ответственности за совершение одного и того же правонарушения (принцип однократности привлечения лица к ответственности за совершение конкретного правонарушения) составляет принцип налогового права. В соответствии со статьей 108 Налогового кодекса Российской Федерации никто не может быть привлечен к ответственности за совершение налогового правонарушения иначе, как по основаниям и в порядке, которые предусмотрены данным Кодексом (пункт 1); никто не может быть привлечен повторно к ответственности за совершение одного и того же налогового правонарушения (пункт 2); привлечение организации к ответственности за совершение налогового правонарушения не освобождает ее должностных лиц при наличии соответствующих оснований от административной, уголовной или иной ответственности, предусмотренной законами Российской Федерации (пункт 4). Согласно статье 7 Федерального закона от 31 июля 1998 года "О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации" федеральные законы и иные нормативные правовые акты, действующие на территории Российской Федерации и не вошедшие в перечень актов, утративших силу, определенный статьей 2 названного Федерального закона, действуют в части, не противоречащей части первой Налогового кодекса Российской Федерации, и подлежат приведению в соответствие с ней. В статье 2 данного Федерального закона отсутствует указание на то, что положения пункта 12 статьи 7 Закона Российской Федерации "О налоговых органах Российской Федерации" утрачивают силу.

Налоговые же органы, как это следует из материалов, приложенных к запросу, за непредставление налоговой декларации взыскивают с налогоплательщиков - физических лиц штраф на основании статьи 119 Налогового кодекса Российской Федерации и, кроме того, повторно подвергают их штрафу на основании оспариваемого положения, считая, что законодатель установил за это деяние два вида ответственности - налоговую и административную.

3.1. Вопрос о правовой природе штрафных санкций, налагаемых налоговыми органами за нарушение норм налогового законодательства, а также о конституционно-правовых принципах и критериях их применения ранее уже был разрешен Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлениях от 17 декабря 1996 года по делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации "О федеральных органах налоговой полиции", от 12 мая 1998 года по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 6 и 7 Закона Российской Федерации "О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением", от 11 марта 1998 года по делу о проверке конституционности статьи 266 Таможенного кодекса Российской Федерации, части второй статьи 85 и статьи 222 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях, от 15 июля 1999 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР "О Государственной налоговой службе РСФСР" и Законов Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" и "О федеральных органах налоговой полиции", от 27 апреля 2001 года по делу о проверке конституционности ряда положений Таможенного кодекса Российской Федерации, а также в Определении от 14 декабря 2000 года по жалобам граждан А.И.Косика и Т.Ш.Кенчхадзе на нарушение их конституционных прав положениями статей 6 и 7 Закона Российской Федерации "О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением".

В соответствии с правовыми позициями, выраженными Конституционным Судом Российской Федерации в названных решениях, различного рода штрафы, взимаемые налоговыми органами с физических лиц за нарушение ими требований налогового законодательства, выходят за рамки налогового обязательства как такового и этим отличаются от недоимок и налоговой пени.

Полномочие же налогового органа, действуя властно-обязывающим образом, налагать штрафы за нарушение требований налогового законодательства означает, что им применяются санкции, по

сути являющиеся административно-правовыми, а не уголовно-правовыми или гражданско-правовыми, т. е. имеет место административно-правовая ответственность за налоговые правонарушения. Штрафные санкции, применяемые налоговыми органами за нарушение норм законодательства, направленного на обеспечение фискальных интересов государства, относятся к мерам взыскания административно-правового характера (за административные правонарушения) и осуществляются в рамках административной юрисдикции, а потому правосудие по такого рода делам, по смыслу статей 118 (часть 2) и 126 Конституции Российской Федерации, осуществляется посредством административного судопроизводства.

В связи с этим санкции, предусмотренные статьей 119 Налогового кодекса Российской Федерации и оспариваемым положением пункта 12 статьи 7 Закона Российской Федерации "О налоговых органах Российской Федерации", также являются административно-правовыми. И поскольку, по общему правилу, при расхождении норм законодательства по одному и тому же вопросу применению подлежит норма, изданная позднее (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 июня 2001 года по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации "О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации"), со вступлением в силу части первой Налогового кодекса Российской Федерации взыскание штрафных санкций за непредставление налогоплательщиком в установленный законодательством о налогах и сборах срок налоговой декларации должно осуществляться в размерах, установленных статьей 119 этого Кодекса. В таких случаях санкции, установленные оспариваемым положением пункта 12 статьи 7 Закона Российской Федерации "О налоговых органах Российской Федерации", как относящегося к ранее действовавшему законодательству, применяться не должны.

3.2. В названных выше решениях Конституционным Судом Российской Федерации сформулирована правовая позиция, согласно которой санкции штрафного характера, исходя из общих принципов права, должны отвечать вытекающим из Конституции Российской Федерации (статья 1; статья 6, часть 2; статья 17, часть 1; статьи 18, 19 и 50, часть 1) требованиям справедливости и соразмерности, в том числе недопустимости привлечения лица к ответственности повторно за одно и то же правонарушение.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 15 июля 1999 года, налогоплательщик за одни и те же действия не может подвергаться штрафным санкциям многократно, поскольку это противоречит общеправовому принципу справедливости, согласно которому лицо не может быть дважды подвергнуто взысканию за одно и то же; отступление от данного принципа означает чрезмерные ограничения прав и свобод человека и гражданина, не соответствующие целям защиты конституционно значимых ценностей и интересов, и, по сути, умаление конституционных прав и свобод; положения подпункта "а", абзаца первого подпункта "б" пункта 1 статьи 13 Закона Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" и пункта 8 статьи 7 Закона РСФСР "О государственной налоговой службе РСФСР", как нарушающие указанный принцип, т. е. позволяющие подвергать штрафным санкциям дважды за одно и то же правонарушение, признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 1), 34 (часть 1), 45 (часть 1), 46 (часть 1), 55 (части 2 и 3) и 57.

Таким образом, в соответствии с изложенными правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации законоположение, которое - по своей юридической конструкции в системе действующего законодательства - позволяет одно и то же лицо подвергать штрафным санкциям повторно за одно и то же налоговое правонарушение, тем самым нарушает один из основополагающих принципов юридической ответственности в Российской Федерации как правовом государстве и вследствие этого, по крайней мере по содержанию норм, не соответствует Конституции Российской Федерации (пункт 1 части первой статьи 86 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации").

3.3. Оспариваемое положение пункта 12 статьи 7 Закона Российской Федерации "О налоговых органах Российской Федерации", применяемое одновременно со статьей 119 Налогового кодекса Российской Федерации, позволяет налоговым органам дважды налагать на одно и то же лицо штрафное взыскание за одно и то же деяние (непредставление или несвоевременное представление декларации о доходах). Данное положение, как нарушающее принцип недопустимости повторного привлечения лица к ответственности за одно и то же правонарушение, по своей сути относится к таким же положениям, какие именно вследствие нарушения указанного принципа юридической ответственности были признаны Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации (Постановление от 15 июля 1999 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР "О Государственной налоговой службе РСФСР" и Законов Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" и "О федеральных органах налоговой полиции"), и, следовательно, также является не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 1), 34 (часть 1), 45 (часть 1), 46 (часть 1), 55 (части 2 и 3) и 57.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктами 2 и 3 части первой статьи 43, частью первой статьи 79 и частью второй статьи 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л:

1. Положение пункта 12 статьи 7 Закона Российской Федерации от 21 марта 1991 года "О налоговых органах Российской Федерации" (в редакции от 25 февраля 1993 года), согласно которому налоговым органам предоставляется право налагать административные штрафы на граждан, виновных в непредставлении или несвоевременном представлении деклараций о доходах, в размере от двух до пяти минимальных размеров оплаты труда, а за те же действия, совершенные повторно в течение года после наложения административного взыскания, - в размере от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда, поскольку оно - со дня вступления в силу части первой Налогового кодекса Российской Федерации - позволяет повторно привлекать лицо к ответственности за одно и то же правонарушение, как не соответствующее Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 1), 34 (часть 1), 45 (часть 1), 46 (часть 1), 55 (части 2 и 3) и 57, утрачивает силу и не подлежит применению судами, другими органами и должностными лицами.

2. Поскольку для разрешения поставленного Омским областным судом вопроса в соответствии с Федеральным конституционным законом "О Конституционном Суде Российской Федерации" не требуется вынесения предусмотренного его статьей 71 итогового решения в виде постановления Конституционного Суда Российской Федерации, данный запрос не подлежит дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации.

3. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данному запросу окончательно, не подлежит обжалованию, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации", "Российской газете" и "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации
N 130-О