

По делу о проверке конституционности постановления Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1995 года "О введении платы за выдачу лицензий на производство, розлив, хранение и оптовую продажу алкогольной продукции"

Постановление · № 3-П · от 18.02.1997 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности постановления

Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1995 года

"О введении платы за выдачу лицензий на производство,

розлив, хранение и оптовую продажу алкогольной продукции" город Москва 18 февраля 1997 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего В.Г.Ярославцева,

судей М.В.Баглая, Н.В.Витрука, Г.А.Гаджиева, А.Л.Кононова, Т.Г.Морщаковой, Н.В.Селезнева,

О.И.Тиунова,

с участием представителей сторон, направивших запросы в Конституционный Суд Российской Федерации: от Тульской областной Думы - кандидата юридических наук С.И.Носова и адвоката

Ю.С.Пилипенко, от Государственной Думы Ставропольского края - кандидата юридических наук

В.А.Черепанова,

руководствуясь статьей 125 (пункт "а" части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом "а" пункта 1 части первой статьи 3, подпунктом "а" пункта 1 части второй статьи 22, статьями 36, 84, 85

и 86 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности постановления

Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1995 года N 197 "О введении платы за выдачу лицензий на производство, розлив, хранение и оптовую продажу алкогольной продукции".

Поводом к рассмотрению дела явились запросы Народного Собрания Республики Дагестан,

Государственной Думы Ставропольского края и Тульской областной Думы о проверке

конституционности постановления Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1995 года N

197 "О введении платы за выдачу лицензий на производство, розлив, хранение и оптовую продажу алкогольной продукции".

По мнению заявителей, названным постановлением Правительство Российской Федерации ввело новые федеральные сборы, нарушив тем самым статьи 71 (пункт "з"), 75 (часть 3), 76 (часть 1) и 106

Конституции Российской Федерации, согласно которым федеральные налоги и сборы находятся в ведении Российской Федерации и устанавливаются только федеральным законом. В запросах

содержится требование признать оспариваемое постановление не соответствующим указанным статьям Конституции Российской Федерации с точки зрения разграничения компетенции между

федеральными органами государственной власти, по форме акта и по порядку его опубликования.

Поскольку все запросы касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской

Федерации в соответствии со статьей 48 Федерального конституционного закона "О

Конституционном Суде Российской Федерации" соединил дела по этим запросам в одном

производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Н.В.Витрука, объяснения представителей сторон,

выступление специалиста - первого заместителя генерального директора производственного

объединения "Алексинский химический комбинат" Г.Г.Яковлева, выступления приглашенных в

заседание первого заместителя руководителя Федеральной службы России по обеспечению государственной монополии на алкогольную продукцию А.М.Жеглова, заместителя Министра юстиции Российской Федерации В.М.Постышева, заместителя начальника Управления методологии косвенных налогов Государственной налоговой службы Российской Федерации Н.В.Лобановой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1995 года N 197 "О введении платы за выдачу лицензий на производство, розлив, хранение и оптовую продажу алкогольной продукции" установлены лицензионные сборы за производство, розлив и хранение алкогольной продукции, за оптовую продажу алкогольной продукции и сбор за обследование предприятий на соответствие требованиям, предъявляемым к производству, розливу, хранению и оптовой продаже алкогольной продукции (пункт 1); размеры указанных трех видов сборов - в процентах от установленного законодательством минимального размера оплаты труда за литр продукции, выпускаемой в соответствии с выделенной квотой (пункт 2); распределение сумм этих сборов (пункт 3); штрафные санкции за безлицензионное осуществление производства, розлива, хранения и оптовой продажи алкогольной продукции (пункт 8).

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации (пункт 10 постановления) Министерство финансов Российской Федерации и Государственная инспекция по обеспечению государственной монополии на алкогольную продукцию при Правительстве Российской Федерации совместно с Государственной налоговой службой Российской Федерации 30 марта 1995 года утвердили Порядок внесения в бюджет лицензионных сборов за производство, розлив, хранение и оптовую продажу алкогольной продукции, который был зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 10 апреля 1995 года (регистрационный номер 829).

2. Оспариваемое постановление Правительства Российской Федерации принято, как сказано в его преамбуле, во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 11 июня 1993 года N 918 "О восстановлении государственной монополии на производство, хранение, оптовую и розничную продажу алкогольной продукции". Данным Указом в целях упорядочения деятельности по производству и обороту алкогольной продукции и охраны здоровья населения предусмотрено лицензирование производства, хранения и оптовой продажи алкогольной продукции. Правительству Российской Федерации поручено ввести государственную регистрацию предприятий и их филиалов, осуществляющих производство, хранение, оптовую и розничную продажу алкогольной продукции, и упорядочить осуществление лицензирования хозяйственной деятельности в сфере производства и продажи алкогольной продукции, установить квотирование производства и отпуска спирта и декларирование его оборота.

Федеральный закон от 22 ноября 1995 года "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции" закрепил необходимость лицензирования деятельности по производству и обороту (экспорт, импорт, поставки, закупка, оптовая и розничная реализация) этилового спирта и алкогольной продукции на территории Российской Федерации и установил разовый сбор за выдачу лицензии на производство и оборот этилового спирта и алкогольной продукции и размеры этого сбора (статья 6). Другие виды сборов в связи с осуществлением деятельности по производству и обороту этилового спирта и алкогольной продукции Законом не предусмотрены.

3. Согласно статье 57 Конституции Российской Федерации каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы. Конституция Российской Федерации относит федеральные налоги и сборы к ведению Российской Федерации (статья 71, пункт "з") и предусматривает, что система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов устанавливаются федеральным законом (статья 75, часть 3); принятые Государственной Думой

федеральные законы по вопросам федеральных налогов и сборов подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации (статья 106).

Из этих положений вытекает, что федеральные налоги и сборы следует считать "законно установленными", если они установлены федеральным законодательным органом, в надлежащей форме, то есть федеральным законом, в предусмотренном законом порядке и введены в действие в соответствии с действующим законодательством. Поскольку установленные оспариваемым постановлением Правительства Российской Федерации лицензионные сборы за производство, розлив и хранение алкогольной продукции и за оптовую продажу алкогольной продукции по своей природе и содержанию являются федеральными, право на их установление принадлежит федеральному законодателю, который с этой целью должен принять федеральный закон в установленной Конституцией Российской Федерации процедуре.

4. Указанные сборы не были установлены надлежащим образом, хотя в ряде федеральных бюджетных законов они зафиксированы в качестве одного из источников доходов федерального бюджета.

Так, согласно Федеральному закону от 31 марта 1995 года "О федеральном бюджете на 1995 год" доходы федерального бюджета на 1995 год формируются в том числе за счет лицензионного сбора за право производства, хранения, розлива и оптовой продажи алкогольной продукции (статья 8); согласно Федеральному закону от 31 декабря 1995 года "О федеральном бюджете на 1996 год" доходы федерального бюджета на 1996 год формируются в том числе за счет лицензионного сбора за право производства, розлива и хранения алкогольной продукции (статья 7), в 1996-1998 годах в бюджеты субъектов Российской Федерации зачисляются поступления в том числе от лицензионного сбора за право оптовой продажи алкогольной продукции (статья 14). О лицензионном сборе за право производства, хранения, розлива и оптовой реализации алкогольной продукции как источнике налоговых доходов говорится в Федеральном законе от 15 августа 1996 года "О бюджетной классификации Российской Федерации" (приложение 2).

Однако одно лишь перечисление лицензионных сборов в федеральных бюджетных законах нельзя рассматривать как их установление, поскольку эти законы не содержат существенных элементов налоговых обязательств.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (статья 71, пункт "з") федеральные налоги и сборы и федеральный бюджет - самостоятельные сферы правового регулирования, что требует, в частности, установления федеральных налогов и сборов федеральными налоговыми законами. Не случайно ежегодные федеральные законы о порядке принятия бюджета предусматривают, что, прежде чем в федеральный бюджет включается доходная статья, должен быть принят отдельный закон об установлении данного налога, что особенно существенно в отсутствие развитого налогового и бюджетного законодательства.

Так, согласно Федеральному закону от 31 июля 1995 года "О порядке рассмотрения и утверждения федерального бюджета на 1996 год" при представлении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта Федерального закона "О федеральном бюджете на 1996 год" при необходимости внесения изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации о налогах Правительство Российской Федерации представляет в Государственную Думу проекты соответствующих федеральных законов (статья 1); согласно Федеральному закону от 10 июля 1996 года "О порядке внесения, рассмотрения и принятия Федерального закона "О федеральном бюджете на 1997 год" Правительство Российской Федерации одновременно с проектом Федерального закона "О федеральном бюджете на 1997 год" вносит проекты федеральных законов о внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации о налогах (часть вторая статьи 4, часть третья статьи 14), в обязательном порядке на отдельное рассмотрение и голосование на пленарные заседания Государственной Думы вносятся законопроекты о внесении изменений и дополнений в законодательные акты о налогах, предусматривающие положения,

которые ухудшают условия для налогоплательщиков, а также положения, предоставляющие льготы по уплате налогов отдельным категориям плательщиков (часть четвертая статьи 14).

Из приведенных положений следует, что Правительство Российской Федерации при представлении проектов бюджетов на 1995, 1996, 1997 годы в Государственную Думу было обязано одновременно представить проекты федеральных законов об установлении налогов (лицензионных сборов) на производство, розлив, хранение и оптовую продажу этилового спирта и алкогольной продукции. Таким образом, с точки зрения разграничения компетенции между федеральными органами государственной власти установление Правительством Российской Федерации лицензионных сборов за производство, розлив и хранение алкогольной продукции, за оптовую продажу алкогольной продукции и за обследование предприятий на соответствие требованиям, предъявляемым к производству, розливу, хранению и оптовой продаже алкогольной продукции, не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 57 и 75 (часть 3). Данный вывод не затрагивает действие норм Федерального закона "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции" (в редакции от 10 января 1997 года).

Признать оспариваемое постановление неконституционным по порядку опубликования не представляется возможным, поскольку нарушения, допущенные при его опубликовании, были исправлены самим Правительством Российской Федерации в течение двух месяцев со дня его принятия.

Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации не может не учитывать, что лицензионный сбор, установленный Правительством Российской Федерации, является источником доходной части федерального бюджета. В связи с этим немедленное признание оспариваемого постановления Правительства Российской Федерации утратившим силу может повлечь неисполнение федерального бюджета в полном объеме и привести к нарушению ряда конституционных прав и свобод граждан. Поэтому Конституционный Суд Российской Федерации считает необходимым предоставить Федеральному Собранию возможность законодательно урегулировать вопрос об установлении данного сбора.

На основании изложенного и руководствуясь статьями 71, 72, 74, 75, 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать постановление Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1995 года N 197 "О введении платы за выдачу лицензий на производство, розлив, хранение и оптовую продажу алкогольной продукции" не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 57 и 75 (часть 3).

Постановление Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1995 года N 197 "О введении платы за выдачу лицензий на производство, розлив, хранение и оптовую продажу алкогольной продукции" утрачивает силу по истечении шести месяцев с момента провозглашения настоящего Постановления.

2. Признание неконституционным постановления Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1995 года N 197 "О введении платы за выдачу лицензий на производство, розлив, хранение и оптовую продажу алкогольной продукции" является основанием отмены в установленном порядке положений других нормативных актов, основанных на указанном постановлении Правительства Российской Федерации, признанном неконституционным, либо воспроизводящих его или содержащих такие же положения, какие были предметом запросов. Положения этих нормативных актов не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами.

3. Правительству Российской Федерации и Федеральному Собранию Российской Федерации надлежит принять меры по обеспечению конституционной формы законодательного установления лицензионных сборов при производстве и обороте этилового спирта и алкогольной продукции.

4. Согласно частям первой и второй статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно и действует непосредственно.

5. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете" и "Собрании законодательства Российской Федерации". Постановление должно быть также опубликовано в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации
N 3-П

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

судьи Конституционного Суда Российской Федерации Т.Г.Морщаковой
по делу о проверке конституционности постановления
Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1995 года
"О введении платы за выдачу лицензий на производство,
розлив, хранение и оптовую продажу алкогольной продукции"

1. В соответствии со статьей 74 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд обязан оценивать конституционность акта исходя, в частности, из его места в системе других правовых актов. Это требование продиктовано тем, что конституционный либо, напротив, неконституционный смысл регулирования в ряде случаев выявляется лишь в результате анализа совокупного действия правовых предписаний.

Рассматриваемое постановление Правительства о лицензионных сборах, действительно, было принято с нарушением требований статьи 75 (часть 3) Конституции Российской Федерации. Однако хронология и содержание дальнейшего регулирования установленных этим постановлением сборов приводят к выводу о том, что оно может быть признано противоречащим Конституции лишь в период до принятия Федерального закона от 31 марта 1995 года "О федеральном бюджете на 1995 год". В этом законе среди налоговых доходов были учтены и лицензионные сборы за право производства и оптовой продажи алкогольной продукции. Предписано также их зачисление полностью в федеральный бюджет, что являлось реализацией компетенции федерального законодателя по распределению налоговых поступлений между бюджетами разного уровня (статья 9 Закона Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации"). Расчет суммы поступлений от указанных лицензионных сборов был произведен в бюджетном законе в соответствии с оспариваемым постановлением Правительства. Таким образом, законодатель выразил свою волю в отношении установления рассматриваемых лицензионных сборов, подтвердив все их параметры, которые ранее в нарушение статьи 75 (часть 3) Конституции Российской Федерации были определены лишь Правительством.

В дальнейшем такое же волеизъявление законодателя нашло отражение в федеральных законах от 25 декабря 1995 года о внесении изменений в закон о федеральном бюджете на 1995 год, от 31 декабря 1995 года о федеральном бюджете на 1996 год и от 15 августа 1996 года о бюджетной классификации. При этом названные акты содержали и некоторые новые решения относительно установленных лицензионных сборов: менялась их общая зачисляемая в бюджет сумма, установлено ее распределение между бюджетами федерации и ее субъектов, последним предписывалось следовать единой бюджетной классификации доходов, включая лицензионные сборы за производство и оптовую продажу алкогольной продукции.

В то же время законодатель имел возможность принять и другое решение - не включать названные сборы в доходы бюджета или внести изменения в их регулирование по существу, в том числе путем принятия отдельного закона.

2. Конституционный Суд в постановлении по данному делу исходил из того, что принятых и подтвердивших установление рассматриваемых лицензионных сборов законов о федеральном бюджете и о бюджетной классификации недостаточно для реализации предписания статьи 75 (часть 3) Конституции Российской Федерации, требующего установления налогов, общих принципов налогообложения и сборов федеральным законом. Эта позиция мотивируется тем, что бюджетные законы сами по себе не содержат всех необходимых для установления налогов и сборов элементов налоговых обязательств, что нормы налогового законодательства должны формулироваться только в чисто налоговых законах и, наконец, что ежегодные федеральные законы о порядке принятия бюджета требуют перед включением налога в доходы бюджета рассмотрения Государственной Думой отдельного закона о таком налоге.

Однако последнее из этих требований применительно к порядку рассмотрения федерального бюджета законодательно закреплено Государственной Думой начиная с бюджета 1996 года. И, следовательно, такая специальная процедура не была обязательной при утверждении бюджета на 1995 год, когда законодатель впервые включил в доходы бюджета лицензионные сборы за производство и продажу алкогольной продукции.

Кроме того, это регламентное, по существу, требование, помимо прочего, обусловлено необходимостью определить в отношении любого вновь вводимого налогового сбора все характеристики, которые должны обеспечить реальность его взимания и внесения в бюджет. Применительно к рассматриваемым сборам соответствующие характеристики уже были определены в оспариваемом постановлении Правительства. Утверждая доходы бюджета, законодатель принял их, создав тем самым своего рода бланкетное предписание, включившее в себя утвержденные Правительством и его ведомствами правила взыскания лицензионных сборов. Подобные правила действуют и в отношении ряда других налоговых взысканий.

Строгое разграничение регулирования бюджетных и налоговых правоотношений, на котором настаивает Конституционный Суд в своем постановлении по данному делу, в действующем законодательстве отсутствует. Это объективно обусловлено, прежде всего, тем, что налоговая политика является составной частью бюджетно-финансовой политики. Бюджетные законы, включая законы о федеральном бюджете, содержат предписания, относящиеся к налоговой сфере, меняющие налоговые обязательства, в том числе устанавливающие новые коэффициенты при исчислении налогов, освобождающие определенные субъекты от налоговых взносов и т. д. При этом в ряде случаев прямо указывается, что отдельные предписания включаются в законы о бюджете во изменение налоговых законов. Следовательно, одно только включение налоговых предписаний в бюджетные законы, в том числе с помощью бланкетных норм, не может являться основанием для признания такой формы решения законодателем налоговых вопросов недопустимой и не соответствующей Конституции Российской Федерации.

Наконец, в предписании статьи 75 (часть 3) Конституции Российской Федерации, согласно которому система налогов, общие принципы налогообложения и сборы устанавливаются федеральным законом, существенны те аспекты, которые определены на конституционном уровне. С этой точки зрения требование регулировать указанные правоотношения федеральным законом означает, что принимаемый по этим вопросам нормативный акт должен быть рассмотрен в установленной Конституцией Российской Федерации законодательной процедуре, т. е. принимается Государственной Думой (статья 105), подлежит обязательному рассмотрению Советом Федерации (статья 106), подписывается и обнародуется Президентом (статья 107). Конституция не формулирует иных требований к порядку принятия федеральных законов. Важно при этом, что такой специальный элемент законодательной процедуры, как обязательное рассмотрение Советом Федерации, в равной мере должен присутствовать при решении законодателем вопросов, касающихся и федерального бюджета, и федеральных налогов и сборов, т. е. процедура законодательного решения этих вопросов идентична.

Все указанные конституционные требования были соблюдены при подтверждении федеральным законодателем в бюджетных законах лицензионных сборов за производство и продажу алкогольной продукции. В то же время дополнительно введенные правила утверждения бюджетов на 1996 и 1997 годы, предусматривающие принятие отдельного закона о налоге, который впервые учитывается в бюджете, также не были нарушены, так как оспариваемые лицензионные сборы были признаны и учтены законодателем в бюджете предыдущего года, и, таким образом, в последующем речь могла бы идти только об их отмене или изменении, но не об установлении.

Кроме того, законодатель вправе изменять введенные им для конкретных случаев процедуры, что применительно к рассматриваемым лицензионным сборам нашло свое выражение в Федеральном законе от 22 ноября 1995 года "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции" с изменениями от 10 января 1997 года.

3. Конституционный Суд, ссылаясь на статью 6 названного закона, признал его легитимным способом установления лишь одного сбора - за выдачу лицензии на производство и оборот алкогольной продукции, который должен покрывать расходы на обследование производящих и торгующих организаций перед выдачей им лицензии, а также затраты на оформление документов. И хотя первоначальная редакция этой статьи вне связи с другими положениями Закона давала некоторые основания для такого вывода, она была изменена Федеральным законом от 10 января 1997 года, установившим, что впредь до принятия иного федерального закона о порядке и размерах сборов за выдачу лицензии они уплачиваются в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации. Такое изменение устраняло расхождения в определении видов лицензионных сборов, которое было дано ранее, с одной стороны, в этом законе и, с другой, - в законах о федеральном бюджете на 1995, 1996 и 1997 годы. Указанное изменение подтвердило, что сбор за выдачу лицензии на производство и оборот этилового спирта фактически включает в себя все виды лицензионных сборов, взимаемых с производителей и реализаторов алкогольной продукции. При этом федеральный законодатель, отсылая к постановлению Правительства, признал, что, регулируя эти сборы, он и ранее (фактически начиная с утверждения федерального бюджета 1995 года) прибегал к использованию бланкетных предписаний и что такие предписания будут сохранять свое действие вплоть до иного законодательного решения. Выбор законодателем вида нормативных предписаний в данном случае является его прерогативой и не может служить основанием для признания неконституционными ни норм федерального закона, по существу носящих отсылочный характер, ни включаемых в эти нормы в качестве их составной части других правовых актов.

4. Конституционный Суд исходит из того, что постановление Правительства от 28 февраля 1995 года сохраняет неконституционный характер несмотря на последующее подтверждение введенных им лицензионных сборов законами о федеральном бюджете. Признанное неконституционным постановление должно утратить силу, в результате чего исчезнет один из установленных и утвержденных законом механизмов формирования бюджета. Вместе с тем фактически отрицается и легитимность учета лицензионных сборов за производство и продажу алкогольной продукции в доходной части бюджетов, что ставит под сомнение исполнение соответствующих статей федеральных законов о бюджете и дает основание плательщикам сборов отказаться от их внесения в бюджет, а также оспорить их взыскание. Правовое значение этих последствий не меняется несмотря на то, что Конституционный Суд счел возможным отложить исполнение своего решения и продлить действие оспоренного постановления Правительства еще на шесть месяцев. Если указанный срок не будет использован законодателем для того, чтобы обеспечить, уже на основе других законов, поступление в бюджет предусмотренных в его доходной части лицензионных сборов, то решение Конституционного Суда может привести фактически к исключению одной из статей доходов федерального бюджета, т. е. парализует действие соответствующей нормы закона о федеральном бюджете.

Между тем данная норма не была оспорена и не рассматривалась в Конституционном Суде. Нельзя считать также, что она не подлежит применению как подтвердившая подзаконный акт Правительства, который признан Конституционным Судом не соответствующим Конституции. На этом основании Конституционный Суд не вправе поставить под сомнение норму закона, поскольку закон обладает большей юридической силой, чем подзаконный акт. И в данном случае норма закона о бюджете, закрепившая лицензионные сборы за производство и продажу алкогольной продукции как источник доходов, не утрачивает силу и должна применяться. Но тогда решение Конституционного Суда о том, что подтвержденный законом подзаконный акт не соответствует Конституции с точки зрения разграничения компетенции между законодателем и Правительством, может иметь только поучительно-превентивный эффект (как вариант "платонической кассации").
