

По жалобе гражданина Игнатьичева Максима Вячеславовича на нарушение его конституционных прав положениями статей 2, 4 и 5 Федерального закона "О налоге на игорный бизнес", Законом Нижегородской области "О ставках налога на игорный бизнес" и Законом Ивановской области "О ставках налога на игорный бизнес"

Определение · № 69-О · от 09.04.2002 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по жалобе гражданина Игнатьичева Максима Вячеславовича на нарушение его конституционных прав положениями статей 2, 4 и 5 Федерального закона "О налоге на игорный бизнес", Законом Нижегородской области "О ставках налога на игорный бизнес" и Законом Ивановской области "О ставках налога на игорный бизнес" город Москва 9 апреля 2002 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, С.М.Казанцева, В.О.Лучина, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, А.Я.Сливы, В.Г.Стрекозова, О.И.Тиунова, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева, заслушав в пленарном заседании заключение судьи Н.С.Бондаря, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение жалобы гражданина М.В.Игнатьичева, у с т а н о в и л:

1. Гражданин М.В.Игнатьичев, зарегистрированный в качестве индивидуального предпринимателя без образования юридического лица, осуществлял на основании лицензии в городе Иваново деятельность по организации и содержанию букмекерской конторы, а в городе Нижний Новгород - по организации и содержанию кассы тотализаторов.

В 2000 году им был уплачен налог на игорный бизнес по ставкам, установленным Законом Нижегородской области от 29 декабря 1998 года "О ставках налога на игорный бизнес" и Законом Ивановской области от 13 ноября 1998 года "О ставках налога на игорный бизнес", однако поскольку ставки налога превышали минимальные размеры ставок, указанные в Федеральном законе от 31 июля 1998 года "О налоге на игорный бизнес", то М.В.Игнатьичев посчитал налог в данной части излишне уплаченным и обратился в налоговый орган с заявлением о возврате соответствующей суммы. Отказ налоговых органов вернуть указанную М.В.Игнатьичевым сумму был признан правомерным арбитражными судами Нижегородской и Ивановской областей, а также Федеральным арбитражным судом Волго-Вятского округа.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации М.В.Игнатьичев оспаривает конституционность абзаца восьмого статьи 2, пункта 1 статьи 4 и пункта 3 статьи 5 Федерального закона "О налоге на игорный бизнес", а также Закона Нижегородской области "О ставках налога на игорный бизнес" и Закона Ивановской области "О ставках налога на игорный бизнес" в целом.

Как утверждает заявитель, федеральный законодатель не имел конституционного полномочия предоставить законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации правомочие устанавливать ставки налога на игорный бизнес - как относящегося к федеральным налогам - в размере, превышающем определенную Федеральным законом минимальную ставку данного налога, а законодательные органы субъектов Российской

Федерации, соответственно, не вправе были устанавливать его конкретные ставки в размере, превышающем предусмотренный Федеральным законом.

Кроме того, по мнению заявителя, федеральный законодатель, определив кассу букмекерской конторы и кассу тотализатора в качестве самостоятельных объектов налогообложения, в то же время придал им идентичные признаки, не индивидуализировал их правовой режим, что не позволяет с определенностью и ясностью выделить и соответствующие объекты налогообложения; стало быть, налог на игорный бизнес не может считаться законно установленным также в силу неопределенности объекта налогообложения. Поэтому заявитель считает, что абзац восьмой статьи 2, пункт 1 статьи 4 и пункт 3 статьи 5 Федерального закона "О налоге на игорный бизнес", а также Законы Нижегородской и Ивановской областей "О ставках налога на игорный бизнес" противоречат статьям 1 (часть 1), 15 (части 1, 2 и 3), 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1), 35 (части 1 и 2) и 57 Конституции Российской Федерации.

2. Согласно статье 75 (часть 3) Конституции Российской Федерации общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации устанавливаются федеральным законом. Одним из таких общих принципов, в силу неоднократно выраженной Конституционным Судом Российской Федерации правовой позиции, является требование, в соответствии с которым налог или сбор может считаться законно установленным в том случае, если законом зафиксированы существенные элементы налогового обязательства, т. е. установить налог можно только путем прямого перечисления в законе существенных элементов налогового обязательства, к которым относится и налоговая ставка (пункт 4 мотивировочной части Постановления от 8 октября 1997 года по делу о проверке конституционности Закона Санкт-Петербурга "О ставках земельного налога в Санкт-Петербурге в 1995 году"; пункт 3 мотивировочной части Постановления от 11 ноября 1997 года по делу о проверке конституционности статьи 11-1 Закона Российской Федерации "О Государственной границе Российской Федерации"; пункт 8 мотивировочной части Постановления от 30 января 2001 года по делу о проверке конституционности положений статьи 20 Закона Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" и положений Закона Чувашской Республики "О налоге с продаж", Закона Кировской области "О налоге с продаж" и Закона Челябинской области "О налоге с продаж").

Из Конституции Российской Федерации и правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации вытекает, что общие принципы налогообложения и сборов относятся к основным гарантиям, закрепление которых в федеральном законе обеспечивает реализацию и соблюдение основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, принципов федерализма в Российской Федерации; при этом конституционное полномочие законодательного органа Российской Федерации по установлению налогов означает также его обязанность самостоятельно реализовывать эти полномочия; федеральный законодатель устанавливает федеральные налоги и сборы в соответствии с Конституцией Российской Федерации, самостоятельно определяя не только их перечень, но и все элементы налоговых обязательств (пункты 2, 3 и 4 мотивировочной части Постановления от 21 марта 1997 года по делу о проверке конституционности положений статей 18 и 20 Закона Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации").

Налоговым кодексом Российской Федерации также предусмотрено, что при установлении налогов должны быть определены все элементы налогообложения (пункт 6 статьи 3); налог считается установленным лишь в том случае, когда определены налогоплательщики и элементы налогообложения, в том числе налоговая ставка (пункт 1 статьи 17).

Налог на игорный бизнес статьей 19 Закона Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" (в редакции от 31 июля 1998 года) отнесен к числу федеральных. Он введен Федеральным законом от 31 июля 1998 года "О налоге на игорный бизнес". Статья 5 данного Федерального закона, регламентирующая порядок определения ставок налога, предусматривает, в

частности, лишь минимальный размер ставок налога в месяц для каждого объекта игорного бизнеса (пункт 2); конкретные единые размеры ставок налога для всех игорных заведений, находящихся на территориях субъектов Российской Федерации, превышающие минимальные размеры ставок налога, установленные данным Федеральным законом, определяются законодательными (представительными) органами этих субъектов Российской Федерации (пункт 3); при отсутствии нормативного акта субъекта Российской Федерации, определяющего конкретные размеры ставок налога, для его исчисления и уплаты применяются минимальные размеры ставок налога, установленные пунктом 2 данной статьи (пункт 4).

Предусмотренный Федеральным законом "О налоге на игорный бизнес" минимальный размер ставок налога фактически имеет целью гарантировать - в силу закрепленного им порядка распределения средств от налога (статья 7) - поступления в федеральный бюджет сумм налога, соответствующих минимальному размеру его ставки. Отсутствие же ограничений максимальных размеров ставок налога на игорный бизнес порождает возможность произвольного усмотрения законодательных органов субъектов Российской Федерации при установлении его конкретных ставок, что не согласуется с конституционными требованиями, относящимися к законному установлению налогов и сборов (статья 57 Конституции Российской Федерации), равно как и с выявленными Конституционным Судом Российской Федерации принципами справедливости и соразмерности в налоговых отношениях (Постановление от 4 апреля 1996 года по делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы).

3. На основании оспариваемого гражданином М.В.Игнатьичевым пункта 3 статьи 5 Федерального закона "О налоге на игорный бизнес" Законами Нижегородской и Ивановской областей "О ставках налога на игорный бизнес" на территориях этих субъектов Российской Федерации были введены конкретные ставки налога на игорный бизнес, превышающие минимальный размер ставок, указанный в Федеральном законе.

Статья 14 Налогового кодекса Российской Федерации (которая вводится в действие после признания утратившим силу Закона Российской Федерации "Об основах налоговой системы", а именно с момента введения в действие в полном объеме части второй Налогового кодекса Российской Федерации) относит налог на игорный бизнес к региональным налогам (налогам субъектов Российской Федерации). Однако независимо от того, каким является налог - федеральным или региональным, федеральный законодатель обязан при его установлении определить максимальную налоговую ставку. Такой вывод прямо вытекает из приведенных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, а также из правовой позиции, выраженной им в Постановлении от 30 января 2001 года, согласно которой применительно к налогам субъектов Российской Федерации "законно установленными" могут считаться только такие налоги, которые вводятся законодательными органами субъектов Российской Федерации в соответствии с общими принципами налогообложения и сборов, определенными федеральным законом; существенные элементы каждого регионального налога, в том числе предельная ставка, должны регулироваться федеральным законом.

Кроме того, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, одним из общих принципов налогообложения и сборов, устанавливаемых федеральным законом, является принцип, согласно которому перечень региональных налогов и сборов носит исчерпывающий характер, что предполагает ограничение по повышению ставок налогов (пункт 4 мотивировочной части Постановления от 8 октября 1997 года). При этом не исключается право регионального законодателя в пределах, указанных в федеральном законе, устанавливать ставки федерального налога для той его части, которая поступает в региональный бюджет, что вытекает из пункта 2 статьи 7 Федерального закона "О налоге на игорный бизнес".

Таким образом, положение пункта 3 статьи 5 Федерального закона "О налоге на игорный бизнес", как аналогичное положениям, признанным неконституционными в сохраняющих свою силу постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации, в силу части второй статьи 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" не подлежит применению, поскольку не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 57 и 75 (часть 3).

Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации не может не учитывать, что налог на игорный бизнес является источником доходной части федерального и региональных бюджетов (статья 7 Федерального закона "О налоге на игорный бизнес", статья 3 Закона Нижегородской области "О ставках налога на игорный бизнес"). Немедленное исполнение решения Конституционного Суда Российской Федерации о признании утратившим силу пункта 3 статьи 5 Федерального закона "О налоге на игорный бизнес" может повлечь негативные последствия для федерального и региональных бюджетов, привести к нарушению конституционных прав и свобод граждан, что в соответствии с пунктом 12 части первой статьи 75 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" обуславливает необходимость установления порядка, сроков и особенностей исполнения настоящего Определения (аналогичная правовая позиция, заключающаяся в признании необходимости установления особого порядка и сроков исполнения признаваемых неконституционными положений налогового законодательства, содержится в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 января 2001 года). В связи с этим Федеральному Собранию надлежит до 1 января 2003 года решить вопрос об установлении предельной ставки налога на игорный бизнес.

4. Гражданин М.В.Игнатьичев оспаривает также конституционность Законов Нижегородской и Ивановской областей "О ставках налога на игорный бизнес", устанавливающих конкретные ставки налога на игорный бизнес.

Анализ названных региональных законов в системном единстве с соответствующими нормами Федерального закона "О налоге на игорный бизнес", а также доводы, приводимые М.В.Игнатьичевым в обоснование своей позиции, позволяют сделать вывод, что заявитель, не ставя под сомнение право законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации установить повышенные по сравнению с предусмотренными федеральным законодателем ставки налога на игорный бизнес, фактически оспаривает лишь вытекающую из особенностей федерального регулирования возможность произвольного решения ими данного вопроса. Поэтому сами по себе, вне связи с пунктом 3 статьи 5 Федерального закона "О налоге на игорный бизнес", на котором основаны Законы Нижегородской и Ивановской областей "О ставках налога на игорный бизнес", содержащиеся в них нормы не могут оцениваться на соответствие требованиям Конституции Российской Федерации.

Как вытекает из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации, в силу части 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации, не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями 1 и 2 этой же статьи; в случае противоречия между федеральным законом и законом субъекта Российской Федерации действует федеральный закон; определение же соответствия актов субъектов Российской Федерации федеральным законам входит в компетенцию судов общей юрисдикции и арбитражных судов и не относится к полномочиям Конституционного Суда Российской Федерации (пункт 4 мотивировочной части Постановления от 8 октября 1997 года, пункт 4 мотивировочной части Постановления от 11 апреля 2000 года по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 1, 21 и 22 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации").

Следовательно, разрешение вопроса, поставленного в жалобе М.В.Игнатьичева, Конституционному Суду Российской Федерации неподведомственно, а его жалоба в данной части в соответствии с пунктом 1 части первой статьи 43 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде

Российской Федерации" не может быть принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

5. Заявитель усматривает неконституционность абзаца восьмого статьи 2 и пункта 1 статьи 4 Федерального закона "О налоге на игорный бизнес" в том, что содержащиеся в них нормы являются неопределенными, поскольку не индивидуализируют правовой режим кассы букмекерской конторы и кассы тотализатора.

Федеральным законом "О налоге на игорный бизнес" кассы тотализаторов и кассы букмекерских контор признаны объектами налогообложения (статья 4); при этом сами тотализаторы и букмекерские конторы, в силу статьи 2, являются игорными заведениями, а их кассы - это специально оборудованное место, где учитывается общая сумма ставок и определяется сумма выигрыша, подлежащая выплате (за исключением кассы тотализатора, являющегося структурным подразделением государственного унитарного предприятия). По смыслу приведенных норм, под объектом налогообложения законодатель имел в виду находящиеся в кассе учтенные суммы ставок и подлежащие выплате суммы выигрыша.

Таким образом, абзац восьмой статьи 2 и пункт 1 статьи 4 Федерального закона "О налоге на игорный бизнес" не содержат неопределенности в вопросе об объекте налогообложения, содержащиеся в них нормы не затрагивают конституционные права заявителя как налогоплательщика, а потому в соответствии с пунктом 2 части первой статьи 43 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" данная жалоба в этой части не является допустимой и также не может быть принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 125 (части 4 и 6) Конституции Российской Федерации, статьей 6, пунктами 1, 2 и 3 части первой статьи 43, частью первой статьи 79, статьей 80 и частями второй, четвертой и пятой 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 3 статьи 5 Федерального закона "О налоге на игорный бизнес" о возможности установления законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации конкретных ставок налога для игорных заведений, находящихся на территориях субъектов Российской Федерации, превышающих установленные указанным Федеральным законом минимальные размеры налоговых ставок без ограничения федеральным законом предельных размеров таких ставок, как аналогичное положениям, признанным неконституционными, в сохраняющих силу Постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации от 21 марта 1997 года, от 8 октября 1997 года, от 11 ноября 1997 года и от 30 января 2001 года, утрачивает силу и не подлежит применению, поскольку не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 57 и 75 (часть 3).

2. Определение по данной жалобе окончательно, не подлежит обжалованию, не требует подтверждения другими органами и должностными лицами и подлежит исполнению с 1 января 2003 года, если в соответствии со статьей 80 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" ранее указанного срока законодателем не будут внесены изменения в Федеральный закон "О налоге на игорный бизнес".

3. Поскольку для разрешения поставленного заявителем вопроса о проверке конституционности пункта 3 статьи 5 Федерального закона "О налоге на игорный бизнес" не требуется вынесения предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" решения в виде постановления, а в остальной части жалоба не отвечает требованиям Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в соответствии с которыми она может быть признана допустимой, и поскольку разрешение поставленного в ней вопроса Конституционному Суду Российской Федерации

неподведомственно, признать жалобу гражданина Игнатьичева Максима Вячеславовича не подлежащей дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации.

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

Председатель

Конституционного Суда

Российской Федерации М.В.Баглай

Судья-секретарь

Конституционного Суда

Российской Федерации Ю.М.Данилов

N 69-О