



О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» и Закона города Москвы «О торговом сборе»

город Санкт-Петербург

11 октября 2016 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

заслушав заключение судьи А.Н.Кокотова, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение запроса группы депутатов Государственной Думы,

у с т а н о в и л :

1. Группа депутатов Государственной Думы в своем запросе в Конституционный Суд Российской Федерации оспаривает конституционность Федерального закона от 29 ноября 2014 года № 382-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации», которым в Налоговый кодекс Российской Федерации были, в частности, включены положения о торговом сборе как

местном сборе, а также Закона города Москвы от 17 декабря 2014 года № 62 «О торговом сборе».

В обоснование своей позиции о неконституционности оспариваемых законодательных актов по порядку принятия и по содержанию заявителя приводят следующие доводы:

при принятии Федерального закона от 29 ноября 2014 года № 382-ФЗ Государственной Думой были допущены существенные нарушения законодательной процедуры: так, во втором чтении в законопроект были внесены поправки, предусматривающие введение нового сбора в составе местных налогов и сборов – торгового сбора, что изменило первоначальную концепцию проекта данного Федерального закона; такое изменение в соответствии с Регламентом Государственной Думы предполагало возвращение проекта на рассмотрение в процедуре первого чтения, что, однако, сделано не было; после внесения поправок проект стал касаться предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации – установления общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации, а потому его необходимо было направить на согласование законодательным (представительным) и высшим исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации, что также сделано не было; по мнению заявителей, указанные нарушения законодательной процедуры, допущенные при принятии Федерального закона от 29 ноября 2014 года № 382-ФЗ, свидетельствуют и о неконституционности принятого на его основании Закона города Москвы «О торговом сборе»;

кроме того, не была проведена оценка регулирующего воздействия оспариваемых законодательных актов, несмотря на то что ими затрагиваются вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности;

были допущены нарушения гарантий единого экономического пространства Российской Федерации и поддержки конкуренции: в настоящее

время торговый сбор введен только в городе федерального значения Москве, что ставит в неравное положение предпринимателей, осуществляющих торговлю в городе Москве, по сравнению с предпринимателями, осуществляющими торговую деятельность в других городах федерального значения и муниципальных образованиях, в которых данный сбор не введен, при этом размеры ставок торгового сбора в городе Москве для отдельных видов объектов торговой сети чрезмерны для плательщиков, а правила их определения приводят к нарушению принципов конкуренции и ставят в худшее положение субъектов малого и среднего предпринимательства по сравнению с крупными торговыми сетями.

В связи с этим заявители просят признать Федеральный закон от 29 ноября 2014 года № 382-ФЗ и Закон города Москвы «О торговом сборе» не соответствующими статьям 8 (часть 1), 57, 72 (пункт «и» части 1), 76 (часть 2), 104 и 106 Конституции Российской Федерации.

2. Конституция Российской Федерации предусматривает, что принятие и изменение федеральных законов, будучи предметом ведения Российской Федерации (статья 71, пункт «а»), относится к компетенции Государственной Думы, которую она реализует как в сфере ведения Российской Федерации, так и в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (статья 76, части 1 и 2; статья 105, часть 1). При осуществлении своих законодательных полномочий Государственная Дума обязана соблюдать порядок принятия федеральных законов, причем не только прямо закрепленный статьями 104–108 Конституции Российской Федерации, но и вытекающий из иных ее положений, конкретизированных в Регламенте Государственной Думы, наличие которого рассматривается Конституцией Российской Федерации в качестве обязательного условия организации парламентской деятельности (статья 101, часть 4).

Установление, исходя из требований Конституции Российской Федерации, процедуры принятия Государственной Думой решений, в том числе ее закрепление в Регламенте Государственной Думы, и соблюдение

такой процедуры является существенным процессуальным элементом надлежащего, основанного на Конституции Российской Федерации порядка принятия актов и гарантирует соответствие их содержания реальному волеизъявлению представительного органа (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июля 2001 года № 11-П).

Как указывал Конституционный Суд Российской Федерации, вопрос о том, нарушения какого рода имели место при принятии федерального закона и, как следствие, адекватно ли его содержание реальному волеизъявлению депутатов, а значит, соответствует ли этот федеральный закон Конституции Российской Федерации по порядку принятия, – при наличии в каждом конкретном случае обращения, отвечающего критерию допустимости, – подлежит разрешению Конституционным Судом Российской Федерации, который в силу своей компетенции, установленной статьей 125 Конституции Российской Федерации и Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации», не связан обязанностью интерпретировать любое нарушение установленной процедуры принятия федерального закона как свидетельство его неконституционности; иное означало бы осуществление фактической проверки соответствия федерального закона по порядку принятия не Конституции Российской Федерации, а иным нормативным правовым актам (Постановление от 14 февраля 2013 года № 4-П).

По смыслу приведенных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, не любое отступление от установленного порядка принятия федеральных законов при принятии конкретного федерального закона может быть признано нарушением Конституции Российской Федерации.

2.1. Согласно части первой статьи 118 Регламента Государственной Думы при рассмотрении законопроекта в первом чтении обсуждается его концепция, дается оценка соответствия основных положений законопроекта Конституции Российской Федерации, его актуальности и практической

значимости. Как подчеркивал Конституционный Суд Российской Федерации, деление процедуры рассмотрения законопроектов на чтения и собственно каждое из чтений имеют значение как для обеспечения поиска наиболее адекватных нормативных решений, так и для проверки соответствия их текстуально оформленного содержания подлинному волеизъявлению законодателя; принятие акта последовательно в каждом из трех чтений – при их различном назначении в едином нормотворческом процессе – является также гарантией учета исходной позиции субъектов законодательной инициативы, поскольку изменение концепции акта не может происходить на этапе внесения поправок к нему, чтобы имеющие принципиальное значение изменения не появлялись в результате случайных, не связанных с обсуждением концепции решений; нарушение же требований к чтениям в законодательной процедуре, приводящее к искажению изначального волеизъявления и тем самым влияющее на судьбу акта в целом, свидетельствует о неконституционности такого акта не только по порядку принятия, но и, в конечном счете, по содержанию его норм (Постановление от 5 июля 2001 года № 11-П).

Проект федерального закона № 527250-6, который впоследствии был принят как Федеральный закон от 29 ноября 2014 года № 382-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации», был внесен в Государственную Думу 21 мая 2014 года и содержал поправки в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации, направленные на совершенствование налогового администрирования налога на добавленную стоимость, налога на доходы физических лиц и налога на прибыль организаций с учетом сложившейся правоприменительной практики.

Поскольку, таким образом, проект предполагал внесение ряда непосредственно не связанных между собою поправок в налоговое законодательство с целью его совершенствования исходя из потребностей правоприменительной практики, концепции данного законопроекта,

принятого в первом чтении, не противоречило включение в него в процедуре второго чтения иных поправок, имеющих ту же цель, в том числе положений о торговом сборе. Кроме того, как следует из стенограмм заседаний Государственной Думы, обсуждение депутатами разных фракций Государственной Думы поправок в законопроект в части торгового сбора носило содержательный характер, что не позволяет сделать вывод об искажении действительной воли законодателя и нарушении прав субъектов законодательной инициативы.

2.2. Конституция Российской Федерации, осуществляя разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, определяет предметы ведения Российской Федерации (статья 71) и предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (статья 72). При этом ее статьей 76 (часть 2) установлено, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, к которым относится, в частности, установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации (статья 72, пункт «и» части 1), издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Само же принятие и изменение всех федеральных законов, как следует из статьи 71 (пункт «а») Конституции Российской Федерации, находится непосредственно в ведении Российской Федерации.

Содержащиеся в Федеральном законе от 29 ноября 2014 года № 382-ФЗ положения о торговом сборе как местном сборе, будучи направленными на установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации, относятся к сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Особенности рассмотрения и принятия Государственной Думой федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации непосредственно

Конституцией Российской Федерации не устанавливаются. Вместе с тем закрепление в федеральных законах, Регламенте Государственной Думы таких особенностей, в частности касающихся правил учета прав и законных интересов субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе, допустимо, если это не препятствует реализации вытекающего из статей 71 (пункт «а»), 94 и 105 Конституции Российской Федерации полномочия Федерального Собрания самостоятельно принимать федеральные законы, в том числе по предметам совместного ведения (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2013 года № 4-П).

В соответствии со статьей 26⁴ Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» проекты федеральных законов по предметам совместного ведения согласовываются с законодательными (представительными) и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации (пункт 1). Что касается Федерального закона от 29 ноября 2014 года № 382-ФЗ, то его проект, как следует из представленных материалов, не проходил такое согласование с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации ни на одной из стадий законодательного процесса.

Между тем данное обстоятельство – с учетом того, что Федеральный закон от 29 ноября 2014 года № 382-ФЗ предусматривает введение торгового сбора в городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе как их право, но не обязанность, а на территории других субъектов Российской Федерации торговый сбор подлежит введению представительными органами муниципальных образований только после принятия отдельного федерального закона, устанавливающего возможность введения такого сбора (часть 4 статьи 4), – не свидетельствует о наличии

неопределенности в вопросе о соответствии оспариваемого Федерального закона Конституции Российской Федерации по порядку его принятия.

Этот вывод подтверждается также тем, что оспариваемый Федеральный закон был одобрен Советом Федерации (постановление от 26 ноября 2014 года № 550-СФ) – в силу статьи 105 (части 3 и 4) Конституции Российской Федерации принятые федеральные законы для их одобрения или отклонения передаются Государственной Думой на рассмотрение Совету Федерации, который в своей организации и деятельности, в том числе в рамках федерального законодательного процесса, призван представлять интересы субъектов Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 1995 года № 2-П).

2.3. Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» Правительству Российской Федерации было предписано до 1 января 2013 года обеспечить реализацию мероприятий, направленных на дальнейшее совершенствование и развитие института оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, в том числе установить требования к проведению процедуры такой оценки в отношении проектов нормативных правовых актов в области таможенного и налогового законодательства и обязательный для федеральных органов исполнительной власти порядок, предусматривающий проведение ими оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и их публичного обсуждения на всех стадиях подготовки указанных проектов; обеспечить развитие на региональном уровне процедур оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, а также экспертизы действующих нормативных правовых актов, имея в виду законодательное закрепление таких процедур в отношении органов государственной власти субъектов Российской Федерации – с 2014 года, органов местного самоуправления – с 2015 года; представить в установленном порядке предложения по проведению оценки регулирующего

воздействия подготовленных к рассмотрению Государственной Думой во втором чтении законопроектов, регулирующих отношения в области предпринимательской и инвестиционной деятельности, в предусмотренные для проведения такой оценки сроки.

Во исполнение данного предписания было принято постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 года № 1318, которым утверждены Правила проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также внесены изменения в некоторые акты Правительства Российской Федерации.

Однако ни Указ Президента Российской Федерации, ни постановление Правительства Российской Федерации не предусматривают обязательного проведения оценки регулирующего воздействия законопроектов, касающихся налогов и сборов, подготовленных депутатами Государственной Думы, в том числе представленных к рассмотрению во втором чтении, – возможность такой оценки лишь допускается Регламентом Правительства Российской Федерации (утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 года № 260). Так, согласно абзацу пятому его пункта 104 при поступлении из Государственной Думы в Правительство Российской Федерации предложений о проведении оценки регулирующего воздействия в отношении подготовленных ко второму чтению с учетом поправок законопроектов, регулирующих отношения по взиманию налогов и сборов в Российской Федерации, Правительство Российской Федерации принимает решение о возможности проведения такой оценки; оценка регулирующего воздействия в отношении указанных законопроектов проводится в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Таким образом, вопреки мнению заявителей, обязательного проведения оценки регулирующего воздействия оспариваемого

Федерального закона не требовалось, притом что данная экспертиза не является элементом какой-либо стадии федерального законодательного процесса в соответствии с Регламентом Государственной Думы.

Что касается оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, то вопросы ее проведения регламентируются Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Данный Федеральный закон предусматривает, что проекты нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, устанавливающие новые или изменяющие ранее предусмотренные нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также устанавливающие, изменяющие или отменяющие ранее установленную ответственность за нарушение нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, подлежат оценке регулирующего воздействия, проводимой уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, за исключением проектов законов субъектов Российской Федерации, устанавливающих, изменяющих, приостанавливающих, отменяющих региональные налоги, а также налоговые ставки по федеральным налогам (подпункт «а» пункта 1 статьи 26³⁻³).

Следовательно, при принятии Закона города Москвы «О торговом сборе», как регулирующего налоговые отношения, также не требовалось проведения оценки регулирующего воздействия соответствующего законопроекта.

3. В силу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации не допускается установление налогов, нарушающее единство экономического пространства Российской Федерации, в частности недопустимо как введение региональных налогов, которое может прямо или косвенно ограничивать свободное перемещение товаров, услуг, финансовых средств в пределах единого экономического пространства, так и введение региональных налогов, которое позволяет формировать бюджеты одних территорий за счет налоговых доходов других территорий либо переносить уплату налогов на налогоплательщиков других регионов (Постановление от 21 марта 1997 года № 5-П).

Торговый сбор отнесен Налоговым кодексом Российской Федерации в редакции Федерального закона от 29 ноября 2014 года № 382-ФЗ к местным сборам; он устанавливается данным Кодексом и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований, а в городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе – данным Кодексом и законами указанных субъектов Российской Федерации (статьи 12 и 410); обязанность по уплате торгового сбора возникает у организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих с использованием объектов движимого и недвижимого имущества торговую деятельность, которой признается: торговля через объекты стационарной торговой сети, не имеющие торговых залов (за исключением объектов стационарной торговой сети, не имеющих торговых залов, являющихся автозаправочными станциями); торговля через объекты нестационарной торговой сети; торговля через объекты стационарной торговой сети, имеющие торговые залы; торговля, осуществляемая путем отпуска товаров со склада; к торговой деятельности приравнивается деятельность по организации розничных рынков (статьи 411–413).

Согласно названному Кодексу объектом обложения торговым сбором признается использование объекта движимого или недвижимого

имущества – объекта осуществления торговли для осуществления плательщиком сбора вида предпринимательской деятельности, в отношении которого установлен сбор, хотя бы один раз в течение периода обложения – квартала, а ставки сбора устанавливаются в рублях за квартал в расчете на объект осуществления торговли или на его площадь и не могут превышать расчетную сумму налога, подлежащую уплате в соответствующем муниципальном образовании (городе федерального значения Москве, Санкт-Петербурге или Севастополе) в связи с применением патентной системы налогообложения на основании патента по соответствующему виду деятельности, выданного на три месяца; ставка сбора по торговле через объекты стационарной торговой сети с площадью торгового зала более 50 квадратных метров по каждому объекту организации торговли, а также по торговле, осуществляемой путем отпуска товаров со склада, устанавливается в расчете на 1 квадратный метр площади торгового зала (статьи 412 и 415); учет плательщиков торгового сбора осуществляется налоговыми органами на основании их уведомлений, которые должны быть представлены в течение пяти дней с даты возникновения объекта обложения сбором, а органы местного самоуправления (органы государственной власти городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя) осуществляют полномочия по сбору, обработке и передаче налоговым органам сведений об объектах обложения сбором в пределах, установленных статьей 418 названного Кодекса (статьи 416 и 418).

Из приведенных законоположений следует, что торговый сбор распространяется на розничную торговлю, которая ориентирована на местных потребителей и условия осуществления которой, как правило, прямо зависят от места осуществления, а потому отсутствуют основания рассматривать торговый сбор как препятствие для свободного движения товаров на территории Российской Федерации. Более того, Закон города Москвы «О торговом сборе» (статья 2) подчеркивает связь между размером

сбора и местом осуществления торговой деятельности, дифференцируя ставки в зависимости от территории города Москвы, на которой находится объект торговой деятельности.

При этом, увязывая взимание торгового сбора с другими режимами налогообложения, законодатель предусмотрел освобождение от уплаты сбора для индивидуальных предпринимателей, применяющих патентную систему налогообложения, и налогоплательщиков, применяющих систему налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей, в отношении названных видов предпринимательской деятельности с использованием соответствующих объектов движимого или недвижимого имущества. Кроме того, в случае установления торгового сбора система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности в отношении видов деятельности, облагаемых торговым сбором, не применяется (пункт 2 статьи 411 и пункт 2¹ статьи 346²⁶ Налогового кодекса Российской Федерации). Для облегчения финансовой нагрузки на субъекты предпринимательской деятельности дополнительно предусмотрено, что налогоплательщики, применяющие общую либо упрощенную систему налогообложения, могут уменьшить подлежащие уплате суммы на сумму торгового сбора (пункт 5 статьи 225, пункт 10 статьи 286 и пункт 8 статьи 346²¹ Налогового кодекса Российской Федерации).

Установленный правовой механизм, таким образом, позволяет плательщикам торгового сбора вычесть суммы уплаченного торгового сбора из суммы иных подлежащих уплате с дохода (прибыли) налогов, и, соответственно, в случае, если сбор превысит или будет равен размеру подлежащих уплате налогов, у них не возникнет обязанность по уплате таких налогов. Кроме того, они могут на законных основаниях избежать необходимости уплаты торгового сбора, перейдя на патентную систему налогообложения.

Соответственно, оспариваемое правовое регулирование не позволяет прийти к выводу о том, что введение законодателем торгового сбора влечет за собой несоразмерность обременения в сфере налогообложения либо иным образом препятствует реализации гражданами их конституционных прав по осуществлению предпринимательской деятельности. В силу же вытекающего из Конституции Российской Федерации, ее статей 1 (часть 1), 5, 72 (пункт «и» части 1) и 75 (часть 3), принципа налогового федерализма региональные и местные отличия в системах налогообложения не могут рассматриваться как нарушение принципа равенства.

Что касается довода заявителей о нарушении правилами определения размера ставок торгового сбора в городе Москве принципов конкуренции, в результате чего субъекты малого и среднего предпринимательства находятся в худшем положении по сравнению с крупными торговыми сетями, то законодатель, действуя в пределах своих дискреционных полномочий, посчитал нецелесообразной дифференциацию объектов торговой деятельности, площадь которых менее 50 квадратных метров или равна 50 квадратным метрам, поскольку для таких объектов сложно дать экономическое обоснование связи площади занимаемых ими помещений и потенциального дохода. Следовательно, нет оснований полагать, что осуществленное законодателем налоговое регулирование само по себе создает условия, наносящие ущерб конкуренции между малым и средним предпринимательством, с одной стороны, и крупными торговыми сетями – с другой.

4. Таким образом, в вопросе о соответствии Конституции Российской Федерации Федерального закона от 29 ноября 2014 года № 382-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» и Закона города Москвы «О торговом сборе» неопределенность, наличие которой могло бы дать основание к

рассмотрению дела в Конституционном Суде Российской Федерации, отсутствует, а потому запрос группы депутатов Государственной Думы, как не отвечающий критерию допустимости такого рода обращений в Конституционный Суд Российской Федерации, установленному Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации», не подлежит дальнейшему рассмотрению Конституционным Судом Российской Федерации.

Кроме того, на момент решения Конституционным Судом Российской Федерации вопроса о возможности принятия данного запроса к рассмотрению лишь 44 депутата Государственной Думы шестого созыва из подписавших запрос сохранили статус депутата и вошли в состав Государственной Думы седьмого созыва, что более не отвечает закрепленному статьями 95 (часть 3) и 125 (часть 2) Конституции Российской Федерации и статьей 84 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» требованию о минимальном числе депутатов, имеющих право на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с соответствующим запросом.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л :

1. Признать запрос группы депутатов Государственной Думы не подлежащим дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного заявителями вопроса не требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» итогового решения в виде постановления.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данному запросу окончательно и обжалованию не подлежит.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) и в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

№ 2152-О



В.Д.Зорькин