



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 4 Закона Челябинской области «О транспортном налоге» в связи с запросом Законодательного Собрания Челябинской области

город Санкт-Петербург

2 декабря 2013 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, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

с участием представителя Законодательного Собрания Челябинской области и Губернатора Челябинской области – кандидата юридических наук А.А.Грязева,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом «б» пункта 1 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 84, 85 и 86 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности пункта 2 статьи 4 Закона Челябинской области «О транспортном налоге».

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Законодательного Собрания Челябинской области. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое в запросе законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.М.Казанцева, объяснения представителя Законодательного Собрания Челябинской области и Губернатора Челябинской области, выступление приглашенного в заседание представителя Совета Федерации А.С.Саломаткина, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Пунктом 2 статьи 4 Закона Челябинской области от 28 ноября 2002 года № 114-ЗО «О транспортном налоге» пенсионерам и многодетным семьям, в собственности которых находятся транспортные средства любой мощности, была предоставлена налоговая льгота по транспортному налогу в виде значительно сниженной (по сравнению с обычной) налоговой ставки.

Закон Челябинской области от 30 сентября 2008 года № 312-ЗО «О внесении изменений в статьи 2 и 4 Закона Челябинской области «О транспортном налоге» ограничил круг лиц, которым предоставляется данная налоговая льгота, теми налогоплательщиками, чьи легковые автомобили имеют мощность двигателя до 150 лошадиных сил (до 110,33 кВт) включительно. Согласно пункту 2 статьи 4 Закона Челябинской области «О транспортном налоге» в последней редакции (от 24 июня 2010 года) пенсионеры и многодетные семьи, имеющие трех и более детей в возрасте до восемнадцати лет, в собственности которых находятся легковые автомобили с мощностью двигателя до 150 лошадиных сил (до 110,33 кВт) включительно, а мотоциклы и мотороллеры – до 36 лошадиных сил (до 26,47 кВт) включительно, уплачивают налог по ставке 1 рубль с каждой

лошадиной силы только в отношении одного транспортного средства по выбору налогоплательщика.

1.1. Решением Челябинского областного суда от 19 мая 2011 года, оставленным без изменения определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 3 августа 2011 года, было отказано в удовлетворении заявления гражданки Н.П.Андреевой об оспаривании ряда положений Закона Челябинской области «О транспортном налоге», включая пункт 2 его статьи 4, как устанавливающих дискриминационное разделение льготной категории граждан (пенсионеров) в зависимости от мощности двигателя легкового автомобиля, находящегося в их собственности, без учета фактической способности налогоплательщика к уплате налога, на том основании, что оспариваемые законоположения не противоречат федеральному закону.

Уставный суд Челябинской области, рассмотрев по жалобе Н.П.Андреевой дело о проверке соответствия тех же положений Закона Челябинской области «О транспортном налоге» Уставу (Основному Закону) Челябинской области, пришел к выводу, что отмена соответствующей налоговой льготы для определенной категории пенсионеров представляет собой отказ Челябинской области от взятых ею на себя обязательств по обеспечению условий для социальной поддержки и социального обслуживания населения Челябинской области, и постановлением от 12 февраля 2013 года признал пункт 2 статьи 4 названного Закона не соответствующим статьям 2 (часть 1) и 69 (часть 1) Устава (Основного Закона) Челябинской области в той мере, в какой им ограничивается право данной категории пенсионеров на налоговую льготу.

Законодательное Собрание Челябинской области полагает, что установление налоговых льгот, адресованных определенной категории налогоплательщиков, как и их отмена относятся к его дискреционным полномочиям как законодателя субъекта Российской Федерации, и просит

подтвердить конституционность пункта 2 статьи 4 Закона Челябинской области «О транспортном налоге» в части, признанной Уставным судом Челябинской области не соответствующей Уставу (Основному Закону) Челябинской области.

1.2. По смыслу статей 5 (часть 2), 73 и 118 Конституции Российской Федерации, признание нормативного правового акта субъекта Российской Федерации не соответствующим его конституции (уставу) может осуществляться лишь органом конституционного правосудия данного субъекта Российской Федерации, которому такое полномочие предоставлено конституцией (уставом). Нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации, изданный по вопросу, относящемуся к ведению Российской Федерации или к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, может быть проверен также на соответствие Конституции Российской Федерации Конституционным Судом Российской Федерации, в том числе по запросам органов и лиц, указанных в статье 125 (часть 2) Конституции Российской Федерации, если они считают этот нормативный правовой акт не подлежащим действию, как неконституционный, либо подлежащим действию вопреки официально принятому решению высших государственных органов субъекта Российской Федерации (статья 85 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

Из этого, как указывал Конституционный Суд Российской Федерации, следует, что в случае признания не соответствующим конституции (уставу) субъекта Российской Федерации закона субъекта Российской Федерации, принятого по вопросу, находящемуся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации либо принимает закон во исполнение решения органа конституционного правосудия данного субъекта Российской Федерации, либо – исходя из верховенства Конституции Российской Федерации – обращается с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации.

Федерации, если считает признанный не соответствующим конституции (уставу) субъекта Российской Федерации закон подлежащим действию вопреки официально принятому решению органа конституционного правосудия субъекта Российской Федерации (определения от 27 декабря 2005 года № 494-О и от 1 апреля 2008 года № 194-О-П).

В свою очередь, Конституционный Суд Российской Федерации – в силу требований статей 5 (часть 2), 71, 72, 73 и 76 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 118, 120 и 125 и статьей 85 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» – вправе при наличии надлежащего запроса проверить конституционность такого закона субъекта Российской Федерации, не оценивая при этом соответствие Конституции Российской Федерации положений конституции (устава) данного субъекта Российской Федерации, нарушение которых констатировано в решении органа конституционного правосудия субъекта Российской Федерации. Отсутствие у Конституционного Суда Российской Федерации данного полномочия означало бы – в нарушение статьи 125 (часть 2) Конституции Российской Федерации – изъятие нормативных правовых актов, принимаемых субъектами Российской Федерации по вопросам совместного ведения, из правовой системы Российской Федерации и тем самым – выведение таких актов из сферы контроля Конституционного Суда Российской Федерации.

Поскольку Закон Челябинской области «О транспортном налоге» издан по вопросу, относящемуся к совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, и пункт 2 статьи 4 названного Закона не отменен Законодательным Собранием Челябинской области, которое считает его соответствующим Конституции Российской Федерации и, вопреки решению Уставного суда Челябинской области, подлежащим действию, данный запрос следует признать допустимым.

Соответственно, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу является пункт 2 статьи 4 Закона Челябинской области «О транспортном налоге» в части, регулирующей предоставление налоговой льготы по транспортному налогу пенсионерам, в собственности которых находятся легковые автомобили.

2. Российская Федерация как демократическое, правовое и социальное государство (статья 1, часть 1; статья 7, часть 1, Конституции Российской Федерации) осуществляет в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности (статья 2 Конституции Российской Федерации) и в интересах всего общества социальную, экономическую, правоохранительную и другие функции, которые материально обеспечиваются взимаемыми с граждан и юридических лиц налогами. Налоги, имеющие, таким образом, публичное предназначение, являются необходимой экономической основой существования и деятельности государства, условием реализации им указанных публичных функций, а обязанность платить законно установленные налоги и сборы распространяется на всех налогоплательщиков в качестве непосредственного требования Конституции Российской Федерации (статья 57).

Согласно Конституции Российской Федерации установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт «и» части 1); система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации устанавливаются федеральным законом (статья 75, часть 3); по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (статья 76, часть 2).

Из приведенных положений Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьей 5 (части 2 и 3) вытекает, что в сфере

налогообложения законодатель субъекта Российской Федерации действует в пределах компетенции, которая предоставлена ему Конституцией Российской Федерации и конкретизирующим ее федеральным законодательством о налогах и сборах. При этом, поскольку, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 21 марта 1997 года № 5-П, регулирование федеральными законами региональных налогов носит рамочный характер, предполагается, что наполнение соответствующих правовых институтов конкретным юридическим содержанием осуществляется законодателем субъекта Российской Федерации, который при установлении регионального налога, в том числе на основе вытекающего из статьи 19 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи со статьей 3 Налогового кодекса Российской Федерации требования юридического равенства в налоговых отношениях, реализуемого применительно к одной и той же категории налогоплательщиков с учетом экономического основания данного налога, определяет плательщиков данного налога и элементы налогообложения, а также, если сочтет необходимым, предусматривает налоговые льготы, правила их предоставления, способы исчисления конкретных ставок и т.д.

Данный вывод нашел отражение в Федеральном законе от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», который отнес к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, решение вопросов установления, изменения и отмены региональных налогов и сборов (подпункт 33 пункта 2 статьи 26³).

3. Согласно Налоговому кодексу Российской Федерации транспортный налог является региональным налогом (статья 14), он устанавливается данным Кодексом и законами субъектов Российской Федерации о налоге,

вводится в действие в соответствии с данным Кодексом законами субъектов Российской Федерации о налоге и обязателен к уплате на территории соответствующего субъекта Российской Федерации; устанавливая транспортный налог, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации определяют ставку налога, порядок и сроки его уплаты; при установлении налога законами субъектов Российской Федерации могут также предусматриваться налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиком (статья 356).

Исходя из этого в Законе Челябинской области «О транспортном налоге» для отдельных категорий граждан и организаций предусмотрены налоговые льготы как в виде освобождения от уплаты транспортного налога, так и в виде установления пониженной налоговой ставки (статья 4). В частности, для пенсионеров, имеющих в собственности транспортные средства, названным Законом в первоначальной редакции (от 28 ноября 2002 года) была введена пониженная налоговая ставка при уплате данного налога в отношении одного транспортного средства по выбору налогоплательщика. С 1 января 2009 года в связи с принятием Закона Челябинской области «О внесении изменений в статьи 2 и 4 Закона Челябинской области «О транспортном налоге» право на указанную налоговую льготу сохранилось только за пенсионерами, имеющими в собственности легковые автомобили с мощностью двигателя до 150 лошадиных сил (до 110,33 кВт) включительно. Соответственно, пенсионеры, имевшие на 1 января 2009 года в собственности легковые автомобили с большей мощностью двигателя, такое право утратили.

3.1. Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, законодатель, осуществляя в рамках предоставленной ему дискреции нормативно-правовое регулирование отношений по установлению, введению и взиманию налогов, а также предусматривая применительно к конкретному налогу соответствующие льготы, должен прежде всего учитывать закрепленные Конституцией Российской Федерации и составляющие основы конституционного строя Российской Федерации

принципы правового и социального государства (статья 1, часть 1; статья 7), равенства (статья 19, части 1 и 2) и пропорциональности (статья 55, часть 3), которыми ограничиваются пределы его усмотрения в этой сфере; при этом он вправе проводить налоговую политику, ориентированную на достижение определенных целей, включая перечисленные в статье 7 (часть 2) Конституции Российской Федерации; льготы по налогу и основания их использования налогоплательщиком могут предусматриваться в актах законодательства о налогах и сборах лишь в необходимых, по мнению законодателя, случаях, причем установление льгот не является обязательным; в то же время налоговые льготы не могут носить дискриминационный характер, вводить необоснованные и несправедливые различия в рамках одной и той же категории налогоплательщиков, т.е. нарушать конституционный принцип равенства (постановления от 21 марта 1997 года № 5-П, от 28 марта 2000 года № 5-П и от 13 марта 2008 года № 5-П; определения от 5 июля 2001 года № 162-О и от 7 февраля 2002 года № 13-О).

Внося изменения в условия предоставления налоговой льготы по уплате транспортного налога пенсионерами, имеющими в собственности легковые автомобили, законодатель Челябинской области с целью усиления адресности предоставления данной льготы воспользовался критерием, которым согласно статье 361 Налогового кодекса Российской Федерации надлежит руководствоваться федеральному законодателю и законодателям субъектов Российской Федерации при установлении налоговых ставок для плательщиков транспортного налога, не имеющих права на налоговые льготы, и который предполагает их дифференциацию, основанную на таком объективном показателе, как мощность двигателя автомобиля, определяющая, в частности, стоимость автомобиля и расходы на его содержание. Такой подход к правовому регулированию отношений по льготному налогообложению транспортным налогом, притом что установление данной налоговой льготы – хотя она и имеет определенную

социальную направленность – не predetermined положением Конституции Российской Федерации о социальном государстве и правовом статусе личности, сам по себе не может расцениваться как несовместимый с ее требованиями.

Из выраженных в решениях Конституционного Суда Российской Федерации правовых позиций также следует, что статья 57 Конституции Российской Федерации требует от законодателя определять разумный срок, по истечении которого возникает обязанность каждого платить налоги и сборы; налогоплательщик должен быть заблаговременно осведомлен о составе и содержании своих налоговых обязательств, с тем чтобы иметь возможность заранее учесть связанные с этим затраты, которые, в свою очередь, не должны носить внезапный характер, выступая в качестве непреодолимого препятствия для реализации экономической свободы (постановления от 30 января 2001 года № 2-П и от 2 июля 2013 года № 17-П, Определение от 1 июля 1999 года № 111-О и др.). Этот вывод распространяется на случаи изменения правового регулирования налогообложения как юридических лиц, так и граждан – физических лиц, не осуществляющих предпринимательскую деятельность: в силу требований законодательства о введении в действие законов о налогах и сборах гражданам, которые до изменения правового регулирования имели право на пользование налоговой льготой и утрачивают его после вступления в силу соответствующего закона, должен быть предоставлен достаточный переходный период, в течение которого они могут адаптироваться к вносимым изменениям, с тем чтобы минимизировать неблагоприятные последствия.

Закон Челябинской области «О внесении изменений в статьи 2 и 4 Закона Челябинской области «О транспортном налоге» соответствует указанным требованиям, поскольку он был принят 30 сентября 2008 года, доведен до всеобщего сведения путем официального опубликования 16 октября 2008 года, а вступил в силу с 1 января 2009 года. Следовательно,

введенным названным Законом ограничением на пользование налоговой льготой по транспортному налогу для пенсионеров, в собственности которых находятся легковые автомобили с мощностью двигателя свыше 150 лошадиных сил (свыше 110,33 кВт), притом что им была предоставлена возможность адаптироваться к изменившимся условиям налогообложения, не нарушается конституционно-правовой режим стабильности налоговых отношений.

3.2. Таким образом, пункт 2 статьи 4 Закона Челябинской области «О транспортном налоге» – в той мере, в какой им предоставляется налоговая льгота по транспортному налогу в виде сниженной налоговой ставки пенсионерам, в собственности которых находятся легковые автомобили с мощностью двигателя до 150 лошадиных сил (до 110,33 кВт) включительно, – не может рассматриваться как нарушающий предписание Конституции Российской Федерации о законном установлении налогов и сборов и закрепленное ею разграничение компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Осуществленное законодателем Челябинской области в пределах его дискреционных полномочий изменение правового регулирования отношений по льготному налогообложению не может расцениваться и как снижающее конституционно обусловленный уровень социальной защиты пенсионеров и нарушающее их имущественные права.

Соответственно, указанное законоположение не противоречит Конституции Российской Федерации и как таковое, по смыслу статьи 125 (часть 6) Конституции Российской Федерации и конкретизирующих ее положений статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», сохраняет юридическую силу и подлежит применению судами, другими органами и должностными лицами.

Этим не исключается правомочие законодателя Челябинской области – исходя из требований Конституции Российской Федерации и правовых

позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в том числе в настоящем Постановлении, – внести изменения в действующее правовое регулирование в порядке совершенствования механизма предоставления плательщикам транспортного налога – пенсионерам, как социально уязвимой категории населения, налоговых льгот с учетом их социальной направленности.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 6, частью второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 78, 79, 86 и 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 пункт 2 статьи 4 Закона Челябинской области «О транспортном налоге» в части, регулирующей предоставление налоговой льготы по транспортному налогу пенсионерам, в собственности которых находятся легковые автомобили, не противоречащим Конституции Российской Федерации.

Соответственно, пункт 2 статьи 4 Закона Челябинской области «О транспортном налоге», как не утрачивающий юридическую силу и действующий, подлежит применению судами, другими органами и должностными лицами.

2. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

3. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации», на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) и в официальных изданиях органов государственной власти Челябинской области. Постановление должно быть

опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

№ 26-П



Конституционный Суд
Российской Федерации