



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности Закона Санкт-Петербурга от 14 июля 1995 года "О ставках земельного налога в Санкт-Петербурге в 1995 году"

город Москва

8 октября 1997 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Ю.Д.Рудкина, судей Н.В.Витрука, Г.А.Гаджиева, Л.М.Жарковой, А.Л.Кононова, Т.Г.Морщаковой, Н.В.Селезнева, О.И.Тиунова, Б.С.Эбзеева,

с участием директора товарищества с ограниченной ответственностью "Склады-автотранспорт-механизмы" (ТОО "СКАМ") А.В.Кирина, обратившегося от имени ТОО "СКАМ" с жалобой в Конституционный Суд Российской Федерации, представителей Законодательного Собрания Санкт-Петербурга как стороны, принявшей оспариваемый нормативный акт: Ю.А.Кравцова - председателя Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, Н.А.Шевелевой - кандидата юридических наук,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями второй и третьей статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 96, 97, 99 и 86 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности Закона Санкт-Петербурга от 14 июля 1995 года "О ставках земельного налога в Санкт-Петербурге в 1995 году".

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба ТОО "СКАМ" на нарушение названным Законом ряда конституционных прав граждан-учредителей и работников этого товарищества.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Г.А.Гаджиева, объяснения сторон и их представителей, заключение эксперта С.Г.Пепеляева - директора департамента налогов и права аудиторской фирмы "Финансовые и бухгалтерские консультанты", кандидата юридических наук, свидетеля Н.Н.Безрукова - директора товарищества с ограниченной ответственностью "Приморское объединение", выступление приглашенного в заседание председателя Государственного комитета Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству И.А.Южанова, исследовав представленные сторонами документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Товарищество с ограниченной ответственностью "Склады-автотранспорт-механизмы" (ТОО "СКАМ") просит признать неконституционным Закон Санкт-Петербурга от 14 июля 1995 года "О ставках земельного налога в Санкт-Петербурге в 1995 году" по содержанию, порядку принятия и введения в действие. По мнению заявителя, ставки земельного налога должны определяться органами местного самоуправления Санкт-Петербурга исходя из средних ставок, установленных Законом Российской Федерации "О плате за землю". Законодательное Собрание Санкт-Петербурга, изменив границы зон градостроительной ценности территории и установив на 1995 год новые ставки земельного налога по указанным зонам, вышло за пределы своих полномочий и осуществило конституционные полномочия органов местного самоуправления. К тому же заявитель, не оспаривая закрепленное в Законе Российской Федерации "О плате за землю" право Правительства Российской Федерации индексировать ежегодно установленные федеральным законом ставки земельного

налога, указывает, что оспариваемым Законом Санкт-Петербурга ставки земельного налога завышены. Заявитель полагает, что данному Закону, ухудшающему положение налогоплательщиков, в нарушение требований статьи 57 Конституции Российской Федерации придана обратная сила.

2. Решение о взыскании с ТОО "СКАМ" доначисленной суммы земельного налога за 1995 год и пени принято налоговой инспекцией по результатам проверки, в ходе которой установлена недоплата земельного налога. В частности, выявлено, что ТОО "СКАМ" произвело расчет земельного налога за 1995 год в целом по ставке 750 руб. за 1 кв.м, без учета Закона Санкт-Петербурга от 14 июля 1995 года, которым ставка для четвертой зоны градостроительной ценности на весь налоговый период была повышена до 7562 руб. за 1 кв.м.

По иску ТОО "СКАМ" Арбитражный суд Санкт-Петербурга и Ленинградской области признал недействительным акт госналогинспекции Адмиралтейского района Санкт-Петербурга в части доначисления земельного налога за 1995 год и пени. Федеральный арбитражный суд Северо-Западного округа решение Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области отменил, полагая, что после вступления в силу Закона Санкт-Петербурга от 14 июля 1995 года земельный налог на территории Санкт-Петербурга подлежал уплате всеми налогоплательщиками исходя из новых ставок и границ зон градостроительной ценности территории. Заместитель Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, рассмотрев заявление ТОО "СКАМ" о принесении протеста на постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа, не нашел для этого оснований.

Считая, что примененный налоговой инспекцией и арбитражными судами Закон Санкт-Петербурга нарушает конституционные права налогоплательщиков, ТОО "СКАМ" обратилось в Конституционный Суд Российской Федерации.

3. Статья 21 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" относит земельный налог к местным налогам и сборам.

В соответствии со статьей 39 Федерального закона от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" местные налоги устанавливаются представительными органами местного самоуправления самостоятельно. Вместе с тем согласно Федеральному закону от 17 марта 1997 года "О внесении дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в субъектах Российской Федерации - городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге в целях сохранения единства городского хозяйства предметы ведения находящихся на их территориях муниципальных образований, в том числе установленные федеральным законом объекты муниципальной собственности, источники доходов местных бюджетов определяются законами субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. Однако заявитель просит признать Закон Санкт-Петербурга неконституционным на том основании, что им нарушены права местного самоуправления.

В соответствии со статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле. Из этого следует, что жалобы граждан и объединений граждан допустимы в целях защиты их конституционных прав и свобод. Поэтому содержащееся в жалобе ТОО "СКАМ" ходатайство о нарушении оспариваемым Законом компетенции местного самоуправления в данном деле не может быть признано допустимым.

4. Заявитель просит признать Закон Санкт-Петербурга от 14 июля 1995 года "О ставках земельного налога в Санкт-Петербурге в 1995 году" не соответствующим Конституции Российской Федерации по содержанию, порядку принятия и введения в действие.

Из конституционного принципа единой финансовой, включая налоговую, политики (статья 114 Конституции Российской Федерации) вытекает, что законно установленными в субъектах Российской Федерации могут считаться только такие налоги, которые вводятся законодательными органами субъектов Российской Федерации в соответствии с общими принципами налогообложения и сборов, устанавливаемыми федеральным законом. Одним из таких общих принципов налогообложения и сборов, как отмечается в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 31 марта 1997 года по делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 2 статьи 18 и статьи 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года "Об основах налоговой системы в Российской Федерации", является принцип, согласно которому перечень региональных налогов и сборов, которые могут устанавливаться органами государственной власти субъектов Российской Федерации,

Федерации, носит исчерпывающий характер, что предполагает ограничение по введению дополнительных налогов, а также по повышению ставок налогов. Этой цели служит и установление средних ставок земельного налога в Законе Российской Федерации "О плате за землю".

В соответствии со статьей 76 (часть 5) Конституции Российской Федерации законы субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам. В случае такого противоречия действует федеральный закон. Между тем определение соответствия актов субъектов Российской Федерации федеральным законам, которое по данному делу связано с установлением факта превышения средних ставок земельного налога Законом Санкт-Петербурга, входит в компетенцию судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Установление таких фактических обстоятельств не относится к полномочиям Конституционного Суда Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации не вправе также проверять в данном деле порядок и правильность исчисления размеров ставок налогов, поскольку к его компетенции отнесена только проверка соблюдения законодателем, принимающим законы о налогах, норм Конституции Российской Федерации.

5. Законодательные органы в целях реализации конституционной обязанности граждан платить законно установленные налоги и сборы должны обеспечивать, чтобы законы о налогах были конкретными и понятными. Неопределенность норм в законах о налогах может привести к не согласующемуся с принципом правового государства (статья 1, часть 1, Конституции Российской Федерации) произволу государственных органов и должностных лиц в их отношениях с налогоплательщиками и к нарушению равенства прав граждан перед законом (статья 19, часть 1 Конституции Российской Федерации).

В соответствии со статьей 8 Закона Российской Федерации "О плате за землю" налог на городские (поселковые) земли определяется на основе средних ставок. Средние ставки дифференцируются по местоположению и зонам различной градостроительной ценности территории. Устанавливаемая федеральным законом средняя ставка земельного налога представляет собой важную гарантию прав налогоплательщиков, однако она способна выполнять такую функцию только тогда, когда созданы определенные условия, реально ограничивающие свободу усмотрения законодательных органов субъектов Российской Федерации при исчислении ставок земельного налога. Это предполагает наличие единых правил использования средней ставки налога на земли городов и поселков, в частности при их дифференциации по местоположению и зонам различной градостроительной ценности территории.

Между тем в федеральном законодательстве вообще не содержатся нормативные предписания о порядке расчета - на основе средней ставки - ставок земельного налога, дифференцированных по местоположению и зонам различной градостроительной ценности территории. Нельзя считать допустимым такое положение вещей, когда дифференцированные ставки могут устанавливаться органами местного самоуправления и государственной власти фактически произвольно, так как в силу различных методик расчетов ставок земельного налога средняя ставка лишается какого-либо смысла.

Понятие средней ставки требует единообразного истолкования, что предполагает разработку единых правил расчета на ее основе дифференцированных ставок земельного налога.

6. Статья 57 Конституции Российской Федерации, возлагая на граждан одну из важнейших конституционных обязанностей, а именно обязанность платить законно установленные налоги и сборы, вместе с тем гарантирует им защиту в тех случаях, когда налоги не являются законно установленными либо когда законом, устанавливающим новые налоги или ухудшающим положение налогоплательщиков, придана обратная сила.

Конституционное требование о недопустимости придания обратной силы законам, устанавливающим новые налоги или ухудшающим положение налогоплательщиков, призвано обеспечить устойчивость в отношениях по налогообложению, придать уверенность налогоплательщикам в стабильности их правового и экономического положения. Это требование распространяется как на федеральные законы, так и на законы субъектов Российской Федерации.

Оспариваемый Закон Санкт-Петербурга в соответствии со статьей 17 Закона Российской Федерации "О плате за землю" предусматривает, что налогоплательщики уплачивают земельный налог равными долями в следующие сроки: до 15 июля, до 15 сентября и до 15 ноября 1995 года. Его статьей 2 утверждены новые ставки земельного налога в Санкт-Петербурге с дифференциацией по зонам градостроительной ценности территории и административным районам. При этом для значительного числа налогоплательщиков утверждение новых ставок означало необходимость

уплаты земельного налога в гораздо больших размерах, чем было установлено в 1994 году.

Данный Закон принят Законодательным Собранием Санкт-Петербурга 21 июня 1995 года, подписан мэром Санкт-Петербурга 14 июля 1995 года и вступил в силу с 1 июля 1995 года (пункт 2 статьи 4). Между тем он был опубликован в приложении к журналу "Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга" № 5 за 1995 год, подписанному в печать 1 августа 1995 года. Исходя из буквального смысла нормы Закон был введен в действие, а также применен до опубликования, что противоречит статье 15 (часть 3) Конституции Российской Федерации. В Инструктивном письме Государственной налоговой инспекции по Санкт-Петербургу от 7 августа 1995 года № 25-07/6172 было разъяснено, что в связи с тем, что Закон Санкт-Петербурга опубликован уже после наступления первого срока платежа (т.е. после 15 июля), начисление и уплату земельного налога за 1995 год следует производить в соответствии с пунктом 34 инструкции Госналогслужбы Российской Федерации от 17 апреля 1995 года № 29 по применению Закона Российской Федерации "О плате за землю" равными долями в остающиеся до конца года сроки платежей, т.е. 15 сентября и 15 ноября 1995 года.

Однако, как следует из буквального смысла Закона Санкт-Петербурга и факта его введения в действие с 1 июля 1995 года, первый платеж, который должен был производиться налогоплательщиками до 15 июля, надлежало также производить по новым, утвержденным статьей 2 Закона ставкам земельного налога. Таким образом, новые ставки земельного налога распространялись на уже осуществленные (или подлежащие осуществлению) платежи, ранее исчисленные из ставок земельного налога, установленных на 1994 год. Такой порядок введения в действие закона, ухудшающего положение налогоплательщиков, означает придание ему обратной силы. Неуплата земельного налога к 15 июля 1995 года по новым ставкам могла послужить основанием для привлечения к ответственности за нарушение налогового законодательства в форме начисления пени за каждый день просрочки (статья 17 Закона Российской Федерации "О плате за землю") по всем трем платежам, предусмотренным оспариваемым Законом. В этом случае налогоплательщики привлекались бы к ответственности за налоговые правонарушения в связи с теми действиями по уплате налога, которые были ими совершены до момента, когда вновь принятый закон вступал в силу, что не соответствует статье 54 (часть 2) Конституции Российской Федерации, согласно которой никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением.

7. Статья 57 Конституции Российской Федерации запрещает законодателю придавать обратную силу законам, устанавливающим новые налоги или ухудшающим положение налогоплательщиков. Это означает, что недопустимо не только придание таким законам обратной силы путем прямого указания об этом в самом законе, но и принятие законов, по своему смыслу имеющих обратную силу, хотя бы и без особого указания об этом в тексте закона. В равной степени недопустимо придание таким законам обратной силы в актах официального или иного толкования либо правоприменительной практикой.

Как следует из статьи 17 Закона Российской Федерации "О плате за землю", налоговым периодом земельного налога является год. Следовательно, исчисленный в соответствии с правилами оспариваемого Закона Санкт-Петербурга налог подлежал уплате за налоговый период в целом, т.е. за весь 1995 год, включая и те месяцы, которые предшествовали вступлению данного Закона в силу. Органы местного самоуправления и органы государственной власти вправе устанавливать дифференцированные по местоположению и зонам различной градостроительной ценности территории ставки налога на городские земли, однако это их полномочие не может использоваться для придания законам, ухудшающим положение налогоплательщиков, обратной силы.

На основании изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать положения статьи 2 и пункта 2 статьи 4 Закона Санкт-Петербурга от 14 июля 1995 года "О ставках земельного налога в Санкт-Петербурге в 1995 году", согласно которым нормам о ставках земельного налога, ухудшающим положение налогоплательщиков, придана обратная сила, не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 54 (часть 2) и 57.

2. Федеральному Собранию Российской Федерации и Правительству Российской Федерации надлежит обеспечить разработку и принятие единых правил расчета средней ставки земельного налога на городские земли и ее использования при дифференциации ставок по местоположению и

зонам различной градостроительной ценности территории.

3. 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 после его провозглашения и действует непосредственно.

4. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации", "Российской газете", официальных изданиях органов государственной власти Санкт-Петербурга. Постановление должно быть также опубликовано в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председательствующий -
судья Конституционного Суда
Российской Федерации
Ю.Д.Рудкин

Судьи
Конституционного Суда
Российской Федерации
Н.В.Витрук
Г.А.Гаджиев
Л.М.Жаркова
А.Л.Кононов
Т.Г.Морщакова

Н.В.Селезнев
О.И.Тиунов
Б.С.Эбзеев