



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности отдельных положений абзаца шестого статьи 6 и абзаца второго части первой статьи 7 Закона Российской Федерации от 18 июня 1993 года "О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением" в связи с запросом Дмитровского районного суда Московской области и жалобами граждан

город Москва

12 мая 1998 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего В.И.Олейника, судей Э.М.Аметистова, Н.Т.Ведерникова, Ю.М.Данилова, В.Д.Зорькина, В.О.Лучина, В.Г.Стрекозова, О.С.Хохряковой,

с участием обратившихся в Конституционный Суд Российской Федерации судьи Дмитровского районного суда Московской области В.И.Анишиной, гражданки Л.Н.Ледневой, а также представителя гражданина К.Н.Поплавко - адвоката А.Б.Шепелина,

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, 101, 102, 104 и 86 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности отдельных положений абзаца шестого статьи 6 и абзаца второго части первой статьи 7 Закона Российской Федерации от 18 июня 1993 года "О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением".

Поводом к рассмотрению дела явились запрос судьи Дмитровского районного суда Московской области В.И.Анишиной в связи с находящимся в ее производстве конкретным делом, а также индивидуальные жалобы граждан В.Ф.Клименко, Л.Н.Ледневой, А.Х.Поздейкиной, К.Н.Поплавко, А.Ю.Росинского, А.Б.Щеглова и жалоба общества с ограниченной ответственностью "Брянсктермотронторг" на нарушение их конституционных прав положениями абзаца шестого статьи 6 и абзаца второго части первой статьи 7 Закона Российской Федерации "О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением", примененными в конкретных делах.

Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями нормы.

Поскольку запрос и жалобы касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", соединил дела по всем этим обращениям в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика В.Д.Зорькина, объяснения сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации - А.И.Чистякова, от Министерства финансов Российской Федерации - С.М.Игнатъева, от Государственной налоговой службы Российской Федерации - В.И.Черемискина, от Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации - И.Г.Лукьянова, от Министерства внешних

экономических связей и торговли Российской Федерации - И.С.Королева, от Государственной межведомственной экспертной комиссии по контрольно-кассовым машинам - В.М.Кабанкова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Согласно положению, содержащемуся в абзаце шестом статьи 6 Закона Российской Федерации "О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением" налоговые органы обязаны налагать штрафы на предприятия, а также на физических лиц, виновных в нарушении данного Закона и Положения по применению контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением, предусмотренные данным Законом. В соответствии с абзацем вторым части первой статьи 7 Закона предприятие, ведущее денежные расчеты с населением без применения контрольно-кассовой машины, подвергается штрафу в 350-кратном установленном законом размере минимальной месячной оплаты труда.

На основании названных норм граждане Н.Н.Грибова (в связи с ее делом в Конституционный Суд Российской Федерации направлен запрос Дмитровского районного суда), В.Ф.Клименко, Л.Н.Леднева, А.Х.Поздейкина, К.Н.Поплавко, А.Ю.Росинский и А.Б.Щеглов, осуществлявшие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, а также общество с ограниченной ответственностью "Брянсктермотронторг" в результате разовых проверок (контрольных закупок) по постановлениям государственных налоговых инспекций были подвергнуты штрафу в 350-кратном установленном законом размере минимальной месячной оплаты труда как ведущие денежные расчеты с населением без применения контрольно-кассовой машины.

По мнению заявителей, оспариваемые ими нормы нарушают принцип равенства всех перед законом и судом, а также конституционные гарантии права собственности, права на судебную защиту и права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности и потому противоречат Конституции Российской Федерации, в том числе ее статьям 19 (часть 1), 34, 35, 45, 46 и 55 (части 2 и 3).

2. Нормы абзаца шестого статьи 6 и абзаца второго статьи 7 Закона Российской Федерации "О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением" имеют multifunctional значение и направлены на обеспечение интересов граждан в области торговли и оказания услуг, защиту прав потребителя, а также на охрану установленного порядка торговли и оказания услуг, фискальных интересов государства, финансовой (в том числе налоговой) дисциплины. По смыслу этих норм, рассматриваемых во взаимосвязи с другими статьями Закона, а также со статьями 10, 27 и 146⁵ Кодекса РСФСР об административных правонарушениях, предметом их регулирования являются отношения не гражданско-правового, а публично-правового характера. Предусмотренная ими ответственность также является публично-правовой, а именно административной.

Из статьи 118 (часть 2) Конституции Российской Федерации, согласно которой судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства, вытекает, что судопроизводство по делам, связанным с рассмотрением деяний, предусмотренных оспариваемыми положениями, должно быть административным судопроизводством независимо от того, осуществляется оно судом общей юрисдикции или арбитражным судом. Следовательно, таковым же, т.е. административным, будет при этом и предварительное производство, равно как и производство в случаях, когда принятие решения по существу принадлежит органам исполнительной власти, наделенным соответствующими полномочиями.

3. Относя нарушение тех или иных правил в сфере экономической деятельности, в том числе в области торговли и финансов, к противоправным деяниям, а именно к административным правонарушениям, и предусматривая необходимость применения соответствующих мер государственного принуждения в виде административной ответственности, законодатель обязан соблюдать соответствующие требования Конституции Российской Федерации.

Согласно Конституции Российской Федерации в Российской Федерации гарантируется свобода экономической деятельности (статья 8, часть 1); каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статья 34, часть 1); право частной собственности охраняется законом (статья 35, часть 1), и никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда (статья 35, часть 3).

Право частной собственности и свобода предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, не являясь абсолютными, могут быть ограничены законом. Однако как сама возможность ограничений, так и их характер определяются законодателем не произвольно, а в соответствии с Конституцией Российской Федерации, закрепляющей в статье 55 (часть 3), что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Данное конституционное положение корреспондирует нормам международного права, в соответствии с которыми при осуществлении своих прав и свобод человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом и необходимы для обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других лиц, для охраны государственной (национальной) безопасности, территориальной целостности, публичного (общественного) порядка, предотвращения преступления, защиты здоровья или нравственности населения (добрых нравов), удовлетворения справедливых требований морали и общего благосостояния в демократическом обществе и совместимы с другими правами, признанными этими нормами (пункт 2 статьи 29 Всеобщей декларации прав человека, пункт 3 статьи 12 Международного пакта о гражданских и политических правах, пункт 2 статьи 10 и пункт 2 статьи 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также пункт 3 статьи 2 Четвертого протокола к этой Конвенции).

По смыслу статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, исходя из общих принципов права, введение ответственности за административное правонарушение (неприменение контрольно-кассовых машин, нарушающее установленный порядок торговли и финансовой отчетности) и установление конкретной санкции, ограничивающей конституционное право, должно отвечать требованиям справедливости, быть соразмерным конституционно закрепленным целям и охраняемым законным интересам, а также характеру совершенного деяния.

4. Установление законодателем недифференцированного по размеру штрафа за неприменение контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением, невозможность его снижения не позволяют применять эту меру взыскания с учетом характера совершенного правонарушения, размера причиненного вреда, степени вины правонарушителя, его имущественного положения и иных существенных обстоятельств деяния, что нарушает принципы справедливости наказания, его индивидуализации и соразмерности. В таких условиях столь большой штраф за данное правонарушение может превратиться из меры воздействия в инструмент подавления экономической самостоятельности и инициативы, чрезмерного ограничения свободы предпринимательства и права частной собственности.

Таким образом, санкция, предусмотренная абзацем вторым части первой статьи 7 Закона Российской Федерации "О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением", представляет собой несоразмерное ограничение гарантированных Конституцией Российской Федерации свободы экономической деятельности (статья 8, часть 1), права каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статья 34, часть 1) и права частной собственности (статья 35, часть 1).

5. Закон Российской Федерации "О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением" как специальный нормативный акт, предусматривающий основания и размеры административных санкций за неприменение или ненадлежащее применение контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением, устанавливает эту ответственность для предприятий, к которым согласно его статье 1 относятся как юридические лица, так и физические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, в случае осуществления ими торговых операций или оказания услуг.

Между тем в соответствии со статьей 146⁵ Кодекса РСФСР об административных правонарушениях продажа товаров или иных предметов без применения контрольно-кассовых машин влечет наложение штрафа от пятидесяти до ста минимальных размеров оплаты труда, если такая продажа производится на предприятиях торговли независимо от форм собственности, а равно на иных предприятиях, осуществляющих реализацию товаров населению, или гражданами, зарегистрированными в качестве предпринимателей. По смыслу данной статьи в ее взаимосвязи с главой 1 (Общие положения) Кодекса РСФСР об административных правонарушениях, субъектами ответственности за неприменение контрольно-кассовых машин являются не юридические, а физические лица, в том числе граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность без

образования юридического лица.

Статья 146⁵ введена в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях Законом Российской Федерации от 1 июля 1993 года, т.е. уже после принятия Закона Российской Федерации "О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением". В этих условиях, учитывая, что более поздним законом мера ответственности за неприменение контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением существенно смягчена, в силу общих принципов права (в том числе принципа гуманности закона в правовом государстве) и по смыслу предписаний статьи 54 Конституции Российской Федерации, штраф с физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, за совершение названного деяния не может взиматься в размере, превышающем 100 минимальных размеров оплаты труда.

Таким образом, сложилась нормативно-правовая ситуация, при которой в отношении предпринимателей - физических лиц действует статья 146⁵ Кодекса РСФСР об административных правонарушениях, и одновременно статьей 7 Закона Российской Федерации "О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением" в качестве субъектов того же административного правонарушения они уравниваются с юридическими лицами. В силу требований статьи 19 (часть 1) Конституции Российской Федерации, согласно которой все равны перед законом, законодатель в данном случае не мог за одно и то же деяние устанавливать неравные виды ответственности (санкции) для предпринимателей в зависимости от того, в какой разрешенной законом форме они осуществляют предпринимательскую деятельность - в форме юридического лица или без образования юридического лица, а также в зависимости от того, каким органам предоставлено право применения этой меры ответственности. При таких обстоятельствах штраф в 350-кратном установленном законом размере минимальной месячной оплаты труда не должен взыскиваться так же и с предприятия в форме юридического лица.

Из приведенных нормативных положений в их системной взаимосвязи следует, что впредь до урегулирования Федеральным Собранием данного вопроса в соответствии с Конституцией Российской Федерации и с учетом настоящего Постановления за совершение правонарушений, указанных в абзаце втором части первой статьи 7 Закона Российской Федерации "О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением", органы налоговой службы вправе налагать штрафы в размере, предусмотренном статьей 146⁵ Кодекса РСФСР об административных правонарушениях, т.е. от 50 до 100 минимальных размеров оплаты труда.

6. Полномочием налагать штрафы за нарушение требований по применению контрольно-кассовых машин Закон Российской Федерации "О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением" наделяет налоговые органы (абзац шестой статьи 6). Эти требования направлены на обеспечение публичных интересов и правопорядка в сфере торговли и финансовой дисциплины. Поэтому осуществление административной юрисдикции по данному вопросу, по смыслу статей 71 (пункты "в", "г", "ж"), 72 (пункты "б", "к" части 1), 110, 114 (пункт "е" части 1) Конституции Российской Федерации, не противоречит предназначению налоговых органов, находящихся в структуре федеральных органов исполнительной власти и осуществляющих контроль за соблюдением налогового законодательства, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и других обязательных платежей (пункты 1 и 2 статьи 7 Закона РСФСР от 21 марта 1991 года "О Государственной налоговой службе РСФСР").

Предусмотренные абзацем вторым части первой статьи 7 оспариваемого Закона деяния по степени опасности для личности, общества и государства законодатель относит не к преступлениям, а к проступкам (административным правонарушениям). Как таковые они ведут к нарушению правопорядка в области торговли и финансов, нарушению общего режима правомерного поведения, созданию криминогенной среды, поэтому борьба с ними требует принятия быстрых и неотложных мер государственного реагирования, что необходимо для поддержания внутренней дисциплины и административного порядка в области торговли и финансов.

В силу указанной специфики административных правонарушений и административных мер взыскания, для того чтобы не была парализована система правосудия, законодатель вправе возложить на налоговые органы производство по делам, связанным с наложением штрафа за неприменение контрольно-кассовых машин, осуществляемое в административном порядке.

7. Наделяя налоговые органы полномочием налагать штрафы за неприменение контрольно-кассовых машин, Закон Российской Федерации "О применении контрольно-кассовых машин при

осуществлении денежных расчетов с населением" не устанавливает порядка их взыскания. Государственные налоговые инспекции, исходя из положений пункта 9 статьи 7 Закона РСФСР от 21 марта 1991 года "О государственной налоговой службе РСФСР" и пункта 1 статьи 13 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года "Об основах налоговой системы в Российской Федерации", взыскивают указанные штрафы с юридических лиц в бесспорном порядке, а с граждан - в судебном порядке.

Между тем при решении вопроса о порядке взыскания данных штрафов необходимо учитывать постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 декабря 1996 года по делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 года "О федеральных органах налоговой полиции". Из этого постановления (пункт 5 мотивировочной части) следует, что налоговый орган на основании полномочий, предоставленных ему статьями 7 (пункты 8 и 9) и 8 Закона РСФСР "О государственной налоговой службе РСФСР" и статьей 13 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года "Об основах налоговой системы в Российской Федерации", вправе принять решение о взыскании штрафа с юридического лица. Это решение, по смыслу статей 45 и 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, может быть в установленном порядке обжаловано юридическим лицом в вышестоящий налоговый орган и (или) в суд. В случае такого обжалования взыскание штрафа не может производиться в бесспорном порядке, а должно быть приостановлено до вынесения судом решения по жалобе налогоплательщика. Таким образом, бесспорный порядок взыскания штрафов, в случае несогласия юридического лица с решением налогового органа, является превышением конституционно допустимого (статья 55, часть 3) ограничения права, закрепленного в статье 35 (часть 3) Конституции Российской Федерации, согласно которой никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда.

8. Из абзаца шестого статьи 6 Закона Российской Федерации "О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением" следует, что предусмотренные частью первой статьи 7 этого Закона штрафы налагаются на предприятия и физических лиц только в том случае, если они виновны в нарушении данного Закона. Соответствующие же нормы процессуального права, на основании которых осуществляется доказывание вины и в целом производство по делам о нарушениях правил применения контрольно-кассовых машин, в самом Законе отсутствуют.

Однако это не означает, что суд или иной орган, обладающий административной юрисдикцией, лишены возможности рассматривать такие дела в надлежащей процедуре. Поскольку указанные деяния являются административными правонарушениями, по смыслу статьи 118 (часть 2) Конституции Российской Федерации, в данном случае должно применяться процессуальное законодательство, относящееся к рассмотрению дел, возникающих из административных отношений (Кодекс РСФСР об административных правонарушениях, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации и Гражданский процессуальный кодекс РСФСР). При этом подлежит доказыванию как сам факт совершения соответствующего правонарушения, так и степень вины правонарушителя.

9. В части первой статьи 7 Закона Российской Федерации "О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением" за нарушение требований этого Закона и Положения по применению контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением помимо штрафа за неприменение контрольно-кассовой машины предусмотрены и другие штрафные санкции: 200 минимальных размеров оплаты труда - за использование неисправной контрольно-кассовой машины (абзац третий); 700 - за осуществление предприятием торговых операций или оказание услуг после приостановления его деятельности при повторном совершении деяний, предусмотренных данной статьей (абзац четвертый); 100 - за отсутствие ценника на продаваемый товар или прейскуранта на оказываемую услугу (абзац пятый); 10 - за невыдачу чека лицом, обязанным выдать его покупателю (клиенту), или выдачу чека с указанием суммы менее уплаченной (абзац шестой).

Эти положения, как не оспариваемые заявителями, не являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации в данном деле. Вместе с тем необходимо учитывать, что вытекающие из Конституции Российской Федерации и общих принципов права критерии (дифференцированность, соразмерность, справедливость), которым должны отвечать предусмотренные статьей 7 Закона меры административного взыскания за нарушения требований по применению контрольно-кассовых машин (см. выше пункт 4), равным образом относятся и к иным штрафным санкциям, предусмотренным частью первой статьи 7 Закона. В этой связи Федеральному Собранию надлежит в кратчайший срок урегулировать данный вопрос в соответствии с предписаниями Конституции Российской Федерации и с учетом настоящего Постановления.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79, 100 и 104 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать соответствующим Конституции Российской Федерации содержащееся в абзаце шестом статьи 6 Закона Российской Федерации от 18 июня 1993 года "О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением" положение, согласно которому налоговые органы полномочны налагать штрафы на предприятия, а также на физических лиц, виновных в нарушении данного Закона при осуществлении денежных расчетов с населением.

При этом взыскание штрафов с физических лиц производится в судебном порядке; взыскание штрафов с юридических лиц не может осуществляться в бесспорном порядке без их согласия.

2. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 1), 34 (часть 1), 35 (части 1, 2 и 3) и 55 (часть 3), содержащееся в абзаце втором части первой статьи 7 Закона Российской Федерации от 18 июня 1993 года "О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением" положение, согласно которому предприятие, ведущее денежные расчеты с населением без применения контрольно-кассовой машины, подвергается штрафу в 350-кратном установленном законом размере минимальной месячной оплаты труда.

Впредь до урегулирования Федеральным Собранием данного вопроса в соответствии с Конституцией Российской Федерации и с учетом настоящего Постановления за совершение правонарушения, указанного в абзаце втором части первой статьи 7 Закона Российской Федерации "О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением", штраф налагается в размере, предусмотренном статьей 146⁵ Кодекса РСФСР об административных правонарушениях, т.е. от 50 до 100 минимальных размеров оплаты труда.

3. В соответствии с частью второй статьи 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" дела заявителей - граждан В.Ф.Клименко, Л.Н.Ледневой, А.Х.Поздейкиной, К.Н.Поплавко, А.Ю.Росинского, А.Б.Щеглова, а также общества с ограниченной ответственностью "Брянскгермотронторг" подлежат пересмотру компетентными органами в установленном порядке.

4. Согласно частям первой и второй статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление является окончательным, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

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

Председательствующий -
судья Конституционного Суда
Российской Федерации
В.И.Олейник

Судьи
Конституционного Суда
Российской Федерации
Э.М.Аметистов
Н.Т.Ведерников
Ю.М.Данилов
В.Д.Зорькин
В.О.Лучин
В.Г.Стрекозов
О.С.Хохрякова

