

Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Правительства Москвы о проверке конституционности отдельных положений статей 6, 9 и 10 Федерального закона "Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг", статьи 2 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации" и статьи 5 Федерального закона "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации"

Определение · № 192-О-О · от 15.01.2008 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению запроса Правительства Москвы о проверке конституционности отдельных положений статей 6, 9 и 10 Федерального закона "Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг", статьи 2 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации" и статьи 5 Федерального закона "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации"

город Москва 15 января 2008 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, А.Л.Кононова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, А.Я.Сливы, В.Г.Стрекозова, О.С.Хохряковой, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева, заслушав в пленарном заседании заключение судьи Ю.Д.Рудкина, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение запроса Правительства Москвы,

у с т а н о в и л:

1. В своем запросе в Конституционный Суд Российской Федерации, направленном в порядке статьи 125 (пункт "а" части 2) Конституции Российской Федерации, Правительство Москвы просит признать не соответствующими статьям 4 (часть 2), 15 (части 1 и 2) и 19 (часть 1) Конституции Российской Федерации следующие положения Федерального закона от 29 июля 1998 года N 136-ФЗ "Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг": абзац пятый части 2 статьи 6, согласно которому субъекты Российской Федерации могут осуществлять эмиссию государственных ценных бумаг, приводящую к образованию внешнего долга, при условии представления при государственной регистрации проспекта эмиссии государственных

ценных бумаг сведений о доходах, расходах, размере дефицита бюджета и источниках его финансирования за три последних года, предшествующих указанной эмиссии;

часть первую статьи 10, согласно которой основаниями для отказа в государственной регистрации условий эмиссии ценных бумаг субъектов Российской Федерации и муниципальных ценных бумаг могут служить нарушение эмитентом требований бюджетного законодательства Российской Федерации, а также законодательства Российской Федерации о ценных бумагах; несоответствие представленных на государственную регистрацию условий эмиссии ценных бумаг субъектов Российской Федерации и муниципальных ценных бумаг требованиям законодательства Российской Федерации, а также иным нормативным правовым актам Российской Федерации; нарушение эмитентом норм и предельных значений, установленных представительными и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в соответствии с данным Федеральным законом.

Кроме того, заявитель просит признать не соответствующей статьям 4 (часть 2), 8 (часть 2), 11 (части 2 и 3), 15 (части 1 и 2), 19 (часть 1) и 73 Конституции Российской Федерации часть вторую статьи 9 данного Федерального закона, согласно которой условия эмиссии ценных бумаг субъектов Российской Федерации или муниципальных ценных бумаг должны содержать информацию о бюджете заемщика на год выпуска государственных или муниципальных ценных бумаг; о суммарной величине долга заемщика на момент выпуска государственных или муниципальных ценных бумаг; об исполнении бюджета заемщика за последние три завершающихся финансовых года.

В запросе также оспаривается конституционность статьи 2 Федерального закона от 5 августа 2000 года N 116-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации", согласно которой субъекты Российской Федерации, имеющие внешний долг на дату введения в действие данного Федерального закона, могут осуществлять внешние заимствования при условии, что объем внешних заимствований субъекта Российской Федерации в текущем финансовом году не превышает объем обязательств по погашению основной суммы внешнего долга субъекта Российской Федерации в текущем финансовом году; объем внешних заимствований субъекта Российской Федерации может превышать объем обязательств по погашению основной суммы внешнего долга субъекта Российской Федерации за финансовый год при условии, что осуществляемые внешние заимствования направляются исключительно на сокращение объема внешнего долга субъекта Российской Федерации, обеспечивают сокращение расходов на обслуживание долга, приводят к отнесению сроков погашения внешнего долга на более поздние сроки. Заявитель просит признать названные законоположения не соответствующими статьям 8 (часть 2), 11 (части 2 и 3), 19 и 73 Конституции Российской Федерации.

Тем же статьям Конституции Российской Федерации не соответствует, по мнению заявителя, часть 7 статьи 5 Федерального закона от 26 апреля 2007 года N 63-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации", которая отсрочивает до 1 января 2011 года вступление в силу абзаца четвертого пункта 1 новой редакции статьи 104 Бюджетного кодекса Российской Федерации, введенной данным Федеральным законом, наделяющего субъекты Российской Федерации, для которых расчетная доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций) в течение двух из трех последних отчетных лет не превышала 5 процентов объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, правом начиная с очередного финансового года осуществлять внешние заимствования, в том числе и в целях финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации.

Как утверждается в запросе, оспариваемыми законоположениями нарушаются конституционный принцип равенства, требования определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы и ее согласованности с системой действующего правового регулирования, установленное Конституцией

Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также необоснованно умаляется финансовая самостоятельность субъектов Российской Федерации и создаются препятствия для полноценной реализации органами государственной власти субъектов Российской Федерации мер по обеспечению прав и свобод человека и гражданина.

2. Согласно статье 75 (часть 4) Конституции Российской Федерации государственные займы выпускаются в порядке, определяемом федеральным законом, и размещаются на добровольной основе. Данные конституционные предписания конкретизированы в федеральных законах, изданных в соответствии со статьей 71 (пункты "ж", "о") Конституции Российской Федерации, согласно которой установление основ единого рынка, финансовое регулирование и гражданское законодательство находятся в ведении Российской Федерации.

Так, Федеральным законом "Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг" устанавливается, как закреплено в его статье 1, порядок возникновения в результате осуществления эмиссии государственных и муниципальных ценных бумаг и исполнения обязательств Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований; процедура эмиссии государственных и муниципальных ценных бумаг и особенности их обращения; порядок раскрытия информации эмитентами указанных ценных бумаг в части, не регламентированной законодательством Российской Федерации (часть первая); данным Федеральным законом и иным законодательством Российской Федерации устанавливаются также правовые основы участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в отношениях, возникающих в результате осуществления эмиссии государственных и муниципальных ценных бумаг (часть вторая).

Гражданский кодекс Российской Федерации, в свою очередь, предусматривает в статье 817, что по договору государственного займа заемщиком выступает Российская Федерация, субъект Российской Федерации, а займодавцем - гражданин или юридическое лицо (пункт 1); государственные займы являются добровольными (пункт 2); договор государственного займа заключается путем приобретения займодавцем выпущенных государственных облигаций или иных государственных ценных бумаг, удостоверяющих право займодавца на получение от заемщика предоставленных ему займы денежных средств или, в зависимости от условий займа, иного имущества, установленных процентов либо иных имущественных прав в сроки, предусмотренные условиями выпуска займа в обращение (пункт 3); изменение условий выпущенного в обращение займа не допускается (пункт 4). Способность субъекта Российской Федерации выступать заемщиком обусловлена тем, что он является субъектом гражданского права (статья 124 ГК Российской Федерации), однако его гражданская правоспособность, объем которой определяется федеральным законом, в силу правовой природы публично-правового образования данного уровня не совпадает с общей гражданской правоспособностью иных лиц и гражданской правоспособностью Российской Федерации. Именно поэтому не может быть поддержан довод заявителя о том, что федеральный законодатель, закрепив в статье 2 Федерального закона от 5 августа 2000 года "О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации" положения, ограничивающие для субъекта Российской Федерации возможность выступать в качестве заемщика, вышел за пределы своих конституционных полномочий.

3. В Постановлении от 17 июня 2004 года N 12-П Конституционный Суд Российской Федерации пришел к следующим выводам.

Конституционно-правовое содержание полномочий Российской Федерации по финансовому регулированию (статья 71, пункт "ж", Конституции Российской Федерации) не сводится лишь к нормативно-правовому регулированию финансовых отношений и закреплению на этой основе финансово-правового статуса субъектов соответствующих отношений. Финансовое регулирование

коррелирует с отнесенным Конституцией Российской Федерации также к ведению Российской Федерации установлением основ федеральной политики в области экономического развития Российской Федерации (статья 71, пункт "е"), осуществляемым с учетом основных направлений внутренней и внешней политики государства (статья 80, часть 3; статья 84, пункт "е") и единой финансовой политики (статья 114, пункт "б" части 1). Федеральный законодатель, осуществляя финансовое регулирование на основе Конституции Российской Федерации, имеет дискреционные полномочия в выборе правовых средств, что позволяет ему учитывать всю совокупность социально-экономических, иных факторов развития Российской Федерации. В силу этого нормы права, в том числе финансового, проявляют свое регулятивное воздействие на бюджетные отношения не сами по себе, а в связи с целями государственной экономической политики, включая финансовую политику и финансовое регулирование в их конституционно-правовом смысле.

Из приведенной правовой позиции, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 15 декабря 2006 года N 10-П, следует, что федеральный законодатель при осуществлении финансового регулирования ориентируется на реализацию целей государственной экономической политики, имея в виду в том числе задачи реформирования финансовой системы на данном этапе социально-экономического развития государства.

Федеральным законом от 26 апреля 2007 года "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации" статья 104 Бюджетного кодекса Российской Федерации изложена в новой редакции. При этом вступление в силу абзаца четвертого пункта 1 данной статьи, наделяющего субъекты Российской Федерации, для которых расчетная доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций) в течение двух из трех последних отчетных лет не превышала 5 процентов объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, правом начиная с очередного финансового года осуществлять внешние заимствования, в том числе в целях финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации, в соответствии с частью 7 статьи 5 названного Федерального закона отсрочено до 1 января 2011 года.

Такая отсрочка обусловлена конъюнктурой мирового рынка капиталов и макроэкономическими показателями развития Российской Федерации на современном этапе, т. е. предпосылками, которые находятся вне сферы права и - в силу части третьей статьи 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" - не могут оцениваться Конституционным Судом Российской Федерации.

4. Согласно пункту 3 статьи 114 Бюджетного кодекса Российской Федерации порядок выпуска, обращения и погашения государственных ценных бумаг Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, а также муниципальных ценных бумаг регулируется федеральным законом об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг.

Таким федеральным законом является Федеральный закон "Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг", который в абзаце пятом части 2 статьи 6 устанавливает, что субъекты Российской Федерации могут осуществлять эмиссию государственных ценных бумаг, приводящую к образованию внешнего долга, при условии представления при государственной регистрации проспекта эмиссии государственных ценных бумаг сведений о доходах, расходах, размере дефицита бюджета и источниках его финансирования за три последних года, предшествующих указанной эмиссии.

По мнению заявителя, отсутствие положений о порядке утверждения указанного проспекта эмиссии и составе отражаемой в нем информации лишает названную норму необходимой определенности. Между тем ее действительный смысл, подлежащий выявлению во взаимосвязи с другими нормами данного Федерального закона и конкретизирующими их нормами подзаконных нормативных

правовых актов, не дает оснований для такого вывода.

В соответствии с Федеральным законом "Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг" нормативный правовой акт, содержащий условия эмиссии ценных бумаг субъекта Российской Федерации или муниципальных ценных бумаг, подлежит государственной регистрации в федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном Правительством Российской Федерации на составление и/или исполнение федерального бюджета (часть четвертая статьи 9); при этом обеспечение разработки и утверждения порядка регистрации нормативных правовых актов, содержащих условия эмиссии ценных бумаг субъектов Российской Федерации и муниципальных ценных бумаг, стандартов раскрытия информации о государственных и муниципальных ценных бумагах, содержащейся в решении о выпуске и отчете об итогах эмиссии государственных и муниципальных ценных бумаг, возложено на Правительство Российской Федерации (часть 4 статьи 16).

Правилами государственной регистрации нормативных правовых актов, содержащих условия эмиссии ценных бумаг субъектов Российской Федерации или муниципальных ценных бумаг (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2000 года N 754), предусматривается, что при государственной регистрации акта, содержащего условия эмиссии ценных бумаг субъекта Российской Федерации, связанные с образованием внешнего долга субъекта Российской Федерации, необходимо дополнительно представить предварительный проспект эмиссии внешнего облигационного займа (подпункт "а" пункта 5), а департаменту международных финансовых отношений, государственного долга и государственных финансовых активов Министерства финансов Российской Федерации поручено осуществлять контроль за соблюдением принципа приоритетности внешних заимствований Российской Федерации при рассмотрении вопросов о выпуске субъектами Российской Федерации внешних облигационных займов, организовать сбор и анализ информации относительно юридических и финансовых условий выпуска субъектами Российской Федерации ценных бумаг на международных рынках капитала, в том числе получение и хранение проспектов предложения внешних облигационных займов субъектов Российской Федерации и другой документации, связанной с указанными выпусками (подпункт "ж" пункта 2 приказа Министерства финансов Российской Федерации от 6 апреля 2001 года N 30н "Об утверждении стандартов раскрытия информации о ценных бумагах субъектов Российской Федерации или муниципальных ценных бумагах, содержащейся в решении о выпуске ценных бумаг субъектов Российской Федерации или муниципальных ценных бумаг и в отчете об итогах эмиссии этих ценных бумаг, формы заявления о государственной регистрации акта, содержащего условия эмиссии ценных бумаг, и формы представления отчета об итогах эмиссии ценных бумаг субъекта Российской Федерации или муниципальных ценных бумаг").

Из этого следует, что в абзаце пятом части 2 статьи 6 Федерального закона "Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг" речь, по сути, идет о государственной регистрации не самого по себе проспекта эмиссии, содержащего информацию, в которой заинтересованы потенциальные зарубежные инвесторы, а акта, содержащего условия эмиссии ценных бумаг субъекта Российской Федерации, связанные с образованием внешнего долга субъекта Российской Федерации, который может быть зарегистрирован при условии представления предварительного проспекта эмиссии внешнего облигационного займа. Поскольку состав информации и иные требования к оформлению проспекта эмиссии законодательством Российской Федерации не регламентируются, они определяются эмитентом самостоятельно с учетом норм международного частного права о применимом праве.

Не содержат какой-либо неопределенности, влекущей невозможность их применения на практике и при этом расширение регистрирующим органом объекта контроля, и положения части второй статьи 9 Федерального закона "Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг", согласно которым условия эмиссии ценных бумаг субъектов Российской Федерации

или муниципальных ценных бумаг должны содержать информацию о бюджете заемщика на год выпуска государственных или муниципальных ценных бумаг с разбивкой на бюджет развития и текущий бюджет; о суммарной величине долга заемщика на момент выпуска государственных или муниципальных ценных бумаг; об исполнении бюджета заемщика за последние три завершённых финансовых года.

В отсутствие законодательно установленных требований к составу информации о бюджете заемщика для целей оформления условий эмиссии ценных бумаг эмитент вправе по своему усмотрению отражать в составе этих условий как основные характеристики бюджета, к которым относятся общий объём доходов бюджета, общий объём расходов, дефицит (профицит) бюджета (пункт 1 статьи 184-1 Бюджетного кодекса Российской Федерации), так и более подробную информацию. Равным образом это относится к информации об исполнении бюджета заемщика за последние три завершённых финансовых года, в которой могут содержаться, помимо данных об общем объёме доходов, расходов, дефицита (профицита) бюджета, и иные показатели, указанные в статье 264-6 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Во всяком случае данные о бюджете заемщика на год выпуска государственных или муниципальных ценных бумаг и об исполнении бюджета заемщика за последние три завершённых финансовых года предметом государственной регистрации не являются, а возможность отказа в государственной регистрации условий эмиссии ценных бумаг не ставится действующим законодательством в зависимость от выбора заемщиком того или иного варианта отражения указанной информации, который, по мнению заемщика, отвечал бы его интересам и интересам инвесторов.

Что касается части первой статьи 10 Федерального закона "Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг", устанавливающей основания для отказа в государственной регистрации условий эмиссии ценных бумаг субъектов Российской Федерации и муниципальных ценных бумаг, то ее положения также не могут рассматриваться как неопределенные, поскольку, вопреки утверждению заявителя, не предполагают, что основанием для отказа в государственной регистрации условий эмиссии ценных бумаг может быть любое нарушение требований законодательства Российской Федерации, не связанное с выпуском государственных ценных бумаг.

5. Согласно части второй статьи 36 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" основанием к рассмотрению дела является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

Поскольку в данном случае такая неопределенность отсутствует, запрос Правительства Москвы не может быть принят Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой 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. Отказать в принятии к рассмотрению запроса Правительства Москвы, поскольку он не отвечает требованиям Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в соответствии с которыми обращение в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимым.
2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данному запросу окончательно и обжалованию не подлежит.
3. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель
Конституционного Суда

Российской Федерации В.Д.Зорькин
Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации Ю.М.Данилов
N 192-О-О