

Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Правительства Москвы о проверке конституционности абзаца девятого статьи 2 и пункта 3 статьи 29 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)"

Определение · № 455-О · от 25.12.2003 · 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 абзаца девятого статьи 2 и пункта 3
статьи 29 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)"

город Москва 25 декабря 2003 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей
М.В.Баглая, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова,
А.Л.Кононова, Л.О.Красавчиковой, В.О.Лучина, Н.В.Селезнева, А.Я.Сливы, В.Г.Стрекозова, Б.С.Эбзеева,
В.Г.Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи Н.С.Бондаря, 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 запросе Правительства Москвы в Конституционный Суд Российской Федерации оспаривается конституционность положения абзаца девятого статьи 2 Федерального закона от 26 октября 2002 года "О несостоятельности (банкротстве)", в соответствии с которым органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления уполномочены представлять в деле о банкротстве и в процедурах банкротства требования по денежным обязательствам соответственно субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, и пункта 3 статьи 29 того же Федерального закона, устанавливающего, что федеральные органы исполнительной власти, отнесенные в соответствии со статьей 2 данного Федерального закона к уполномоченным органам, в пределах своей компетенции представляют в деле о банкротстве и в процедурах банкротства требования об уплате обязательных платежей и требования Российской Федерации по денежным обязательствам.

По мнению заявителя, из названных взаимосвязанных положений вытекает, что органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации не предоставлено право самостоятельно и непосредственно представлять в делах о банкротстве и в процедурах банкротства требования по обязательным платежам в бюджет соответствующего субъекта Российской Федерации; тем самым нарушается право субъектов Российской Федерации на получение части своей собственности, ограничивается их компетенция в области бюджетного и налогового регулирования, а также нарушается их право на судебную защиту своей собственности, что противоречит статьям 8 (часть 2), 46, 73 и 76 (части 4 и 6) Конституции Российской Федерации.

2. Под обязательными платежами согласно абзацу пятому статьи 2 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)" понимаются налоги, сборы и иные обязательные взносы в бюджет соответствующего уровня и государственные внебюджетные фонды в порядке и на условиях, которые определяются законодательством Российской Федерации.

Закрепленная в статье 57 Конституции Российской Федерации обязанность платить налоги распространяется на всех налогоплательщиков в качестве безусловного требования государства, необходимого условия его существования. В соответствии с правовой позицией Конституционного

Суда Российской Федерации, сформулированной им в Постановлении от 17 декабря 1996 года по делу о проверке конституционности положений статьи 11 Закона Российской Федерации "О федеральных органах налоговой полиции", взыскание налога не может расцениваться как произвольное лишение собственника его имущества, - оно представляет собой законное изъятие части имущества, вытекающее из конституционной публично-правовой обязанности (пункт 3 мотивировочной части). Обязательность и принудительность изъятия налога, в том числе в рамках решений арбитражных судов, касающихся уплаты обязательных платежей по делам о банкротстве и в процедурах банкротства, вытекают из публично-правовой природы налога, вследствие чего и споры по требованиям обязательных платежей находятся в рамках публичного права.

Особенностями публично-правовой природы отношений, связанных с требованиями уплаты обязательных платежей в делах о банкротстве и в процедурах банкротства, предопределяются характер правового регулирования, основания разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в этой сфере общественных отношений.

3. Единство экономического пространства как одна из основ конституционного строя Конституции Российской Федерации (статья 8, часть 1, Конституции Российской Федерации) гарантируется, в частности, осуществлением находящейся в ведении Российской Федерации (статья 71, пункты "а", "е", "ж", "о"; статья 75, часть 3, Конституции Российской Федерации) единой финансовой политики, включающей и единую налоговую политику, установлением правовых основ единого рынка, федеральным финансовым, в том числе бюджетным, регулированием, принятием гражданского, гражданско-процессуального и арбитражно-процессуального законодательства, формированием федеральных экономических служб, к которым относятся и налоговые органы, органы федеральной службы по финансовому оздоровлению и банкротству.

Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов последние обладают всей полнотой государственной власти (статья 73 Конституции Российской Федерации), включая право управлять своей собственностью, иметь собственный бюджет и самостоятельно осуществлять бюджетный процесс (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2001 года N 228-О по запросу Народного Хурала Республики Бурятия). Бюджет субъекта Российской Федерации образуется за счет налоговых и неналоговых доходов, которые в свою очередь подразделяются на собственные и регулирующие. Распоряжение собственными доходами относится к бюджетной компетенции субъектов Российской Федерации (статья 73 Конституции Российской Федерации; статьи 56, 57 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает, что доходы бюджетов, включая бюджеты субъектов Российской Федерации, формируются в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством Российской Федерации (пункт 1 статьи 39). Налоговые доходы считаются уплаченными доходами соответствующего бюджета с момента, определяемого налоговым законодательством Российской Федерации (пункт 1 статьи 40 Бюджетного кодекса Российской Федерации). В силу статьи 45 Налогового кодекса Российской Федерации право распоряжаться причитающимися денежными средствами, поступившими в том числе за счет налоговых платежей, возникает у субъекта Российской Федерации с момента поступления налоговых платежей на счет соответствующего органа казначейства. Соответственно, взыскание обязательных платежей - как вопрос, относящийся к сфере налоговых правоотношений, - является предметом ведения Российской Федерации (статья 71, пункты "ж", "з"; статья 78, часть 1, Конституции Российской Федерации; статьи 31 и 32 Налогового кодекса Российской Федерации).

4. Согласно Конституции Российской Федерации (статья 114, пункты "б" и "ж"; статья 115, часть 1) и в соответствии с Федеральным конституционным законом "О Правительстве Российской Федерации" Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение в Российской Федерации единой

финансовой и денежной политики, руководит работой федеральных органов исполнительной власти, на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение.

4.1. По смыслу статей 10 и 114 Конституции Российской Федерации, полномочия предъявлять от имени государства в деле о банкротстве и в процедуре банкротства требования об уплате обязательных платежей и по денежным обязательствам по своей природе относятся к полномочиям исполнительной власти. Устанавливая в соответствии со статьями 71 (пункты "г", "о"), 76 (часть 1) и 114 (пункты "е", "ж" части 1) Конституции Российской Федерации порядок организации и деятельности федеральных органов исполнительной власти, законодатель вправе возложить полномочие по предъявлению требования об уплате обязательных платежей на какой-либо из федеральных органов исполнительной власти, по своему функциональному предназначению наиболее приспособленный к его осуществлению.

На основании и во исполнение Конституции Российской Федерации и Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)" Правительство Российской Федерации осуществляет соответствующие полномочия в целях проведения государственной политики в сфере финансового оздоровления и банкротства, в том числе определяет порядок объединения и представления требований об уплате обязательных платежей по делам о банкротстве и в процедуре банкротства, осуществляет координацию деятельности представителей федеральных органов исполнительной власти как кредиторов по денежным обязательствам и обязательным платежам (пункт 1 статьи 29 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)").

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2003 года N 100 "Об уполномоченном органе в делах о банкротстве и в процедурах банкротства и регулирующем органе, осуществляющем контроль за саморегулируемыми организациями арбитражных управляющих" уполномоченным органом, представляющим в делах о банкротстве и в процедурах банкротства требования об уплате обязательных платежей и требования Российской Федерации по денежным обязательствам, является Федеральная служба России по финансовому оздоровлению и банкротству; регулирующим органом, осуществляющим контроль за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, с 3 марта 2003 года является Министерство юстиции Российской Федерации (пункт 1).

Дела о банкротстве, связанные с рассмотрением требований об уплате обязательных платежей и по денежным обязательствам, разрешаются арбитражными судами в соответствии с Федеральным законом "О несостоятельности (банкротстве)" и на основе находящегося в ведении Российской Федерации (пункт "о" статьи 71 Конституции Российской Федерации) арбитражно-процессуального законодательства.

Таким образом, установление процедуры разрешения дел о банкротстве, в том числе определение состава лиц, участвующих в таких делах, является прерогативой федерального законодателя.

4.2. Абзац девятый статьи 2 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)" в системной связи с пунктом 5 его статьи 29 устанавливает, что Правительство Российской Федерации определяет порядок учета мнений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при определении позиции федеральных органов исполнительной власти как кредиторов по обязательным платежам в ходе процедур банкротства. Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2003 года N 688 утверждено Положение о Межведомственной комиссии по определению целесообразности подачи заявлений о признании должников банкротами. В соответствии с его пунктами 1, 3, 4 и 5 названная комиссия заслушивает мнение органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации о целесообразности подачи заявления о признании должников категории А и Б банкротами, рассматривает поступившие от них документы, а также в установленном порядке запрашивает и

заслушивает мнение органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по вопросу о целесообразности возбуждения дела о банкротстве. Положением о предъявлении требований по обязательствам перед Российской Федерацией в делах о банкротстве и в процедурах банкротства (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2003 года N 218) устанавливается порядок объединения и представления требований об уплате обязательных платежей и требований Российской Федерации по денежным обязательствам в делах о банкротстве и в процедурах банкротства.

Кроме того, в соответствии с правовой позицией, изложенной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 12 ноября 2003 года по делу о проверке конституционности ряда положений статьи 19 Федерального закона "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции", участие субъектов Российской Федерации в процессе принятия решений на федеральном уровне - с тем чтобы более полно обеспечивался учет их потребностей и законных интересов (в социально-экономическом развитии, в области общественной безопасности, традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей и т. д.) - при условии, что такое участие носит субсидиарный характер, может осуществляться в форме предварительного согласования, не предопределяющего окончательное решение вопроса.

При таких обстоятельствах наделение федеральных органов исполнительной власти правом предъявлять в делах о банкротстве и процедурах банкротства требования об уплате обязательных платежей с учетом мнения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления как кредиторов по обязательным платежам в ходе процедур банкротства само по себе не нарушает права субъектов Российской Федерации.

4.3. В соответствии с пунктом 17 Положения о предъявлении требований по обязательствам перед Российской Федерацией в делах о банкротстве и в процедурах банкротства уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, участвуя в судебной защите прав субъекта Российской Федерации, принимает во внимание мнение соответствующего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в отношении применения процедур банкротства и хода процедуры банкротства, а также учитывает предоставленные гарантии, налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и иных обязательных платежей в бюджет субъекта Российской Федерации.

Установление Федеральным законом "О несостоятельности (банкротстве)" и принятыми в соответствии с ним постановлениями Правительства Российской Федерации особого режима предъявления требований по обязательным платежам к должнику, не предполагающего самостоятельное предъявление этих требований органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в делах о банкротстве и в процедурах банкротства, по существу, основано на обеспечении взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в том числе при решении в установленных законодательством Российской Федерации случаях вопроса о целесообразности подачи заявлений о признании должников банкротами.

В случае же сохранения разногласий между Межведомственной комиссией по определению целесообразности подачи заявлений о признании должников банкротами и органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации по решению о целесообразности возбуждения дела о банкротстве за органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации сохраняется право обжалования указанного решения в суд.

Следовательно, положения, содержащиеся в абзаце девятом статьи 2 и пункте 3 статьи 29 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)", не могут рассматриваться как ограничивающие субъекты Российской Федерации в праве на судебную защиту права собственности, а лишь устанавливают особый процедурно-правовой режим предъявления требований по

обязательным платежам к должнику, который вводится при рассмотрении арбитражным судом дела о банкротстве.

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

Поскольку неопределенность в вопросе о соответствии Конституции Российской Федерации положений абзаца девятого статьи 2 и пункта 3 статьи 29 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)" 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 запрос может быть признан 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".

Конституционный Суд
Российской Федерации

N 455-О