

По жалобе гражданина Егорова Андрея Дмитриевича на нарушение его конституционных прав положениями статей 137 и 138 Налогового кодекса Российской Федерации, статьи 22 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации 1995 года, статей 29 и 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации 2002 года

Определение · № 418-О · от 04.12.2003 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по жалобе гражданина Егорова Андрея Дмитриевича на нарушение его конституционных прав положениями статей 137 и 138 Налогового кодекса Российской Федерации, статьи 22 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации 1995 года, статей 29 и 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации 2002 года

город Москва 4 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, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, А.Л.Кононова, Л.О.Красавчиковой, В.О.Лучина, Ю.Д.Рудкина, А.Я.Сливы, В.Г.Стрекозова, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи Л.М.Жарковой, проводившей на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение жалобы гражданина А.Д.Егорова,

у с т а н о в и л:

1. Определением Арбитражного суда Владимирской области от 12 сентября 2001 года прекращено дело по иску ООО "Анего" к управлению Министерства Российской Федерации по налогам и сборам по Владимирской области о признании недействительным требования о предъявлении документов, необходимых для налоговой проверки, в связи с тем, что это требование было подписано не руководителем налогового органа, а старшим государственным налоговым инспектором. Суд мотивировал свое решение ссылкой на постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 28 февраля 2001 N 5 "О некоторых вопросах применения части первой Налогового кодекса Российской Федерации", согласно абзацу третьему пункта 48 которого при применении статей 137 и 138 Налогового кодекса Российской Федерации, предусматривающих право налогоплательщика на судебное обжалование ненормативного акта налогового органа, следует исходить из того, что под актом ненормативного характера, который может быть оспорен в арбитражном суде путем предъявления требования о признании акта недействительным, понимается документ любого наименования (требование, решение, постановление, письмо и др.), подписанный руководителем (заместителем руководителя) налогового органа и касающийся конкретного налогоплательщика. Определением Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 26 марта 2003 года в пересмотре в порядке надзора определения Арбитражного суда Владимирской области ООО "Анего" было отказано.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин А.Д.Егоров - участник ООО "Анего", представлявший его интересы в арбитражных судах, просит проверить конституционность статей 137 и 138 Налогового кодекса Российской Федерации, статьи 22 АПК Российской Федерации 1995 года (утратил силу с 1 сентября 2002 года), пункта 2 статьи 29 и части 1

статьи 198 АПК Российской Федерации 2002 года, регламентирующих обжалование налогоплательщиками в арбитражный суд решений налоговых органов и их должностных лиц. По мнению заявителя, названные положения по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, препятствуют оспариванию в арбитражном суде таких актов ненормативного характера, как требования о предоставлении документов для налоговой проверки, если они подписаны не руководителями, а иным должностным лицом налогового органа, а потому противоречат статьям 1 (часть 1), 2, 15 (части 1 и 2), 17, 18, 19 (часть 1), 45 (часть 1), 46 (части 1 и 2) и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации.

2. По смыслу статей 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации на нарушение конституционных прав и свобод признается допустимым средством защиты лишь при условии, что эти права и свободы нарушаются оспариваемым в жалобе законом, примененным или подлежащим применению в деле заявителя; в таких случаях лишение неконституционных предписаний юридической силы является необходимым и адекватным способом для устранения нарушения. Вопрос о проверке конституционности норм, касающихся подведомственности дел судам общей и арбитражной юрисдикции, уже рассматривался Конституционным Судом Российской Федерации (определения от 1 марта 2001 года по запросу Центрального районного суда города Челябинска о проверке конституционности статей 239-1 и 239-4 ГПК РСФСР, от 20 декабря 2001 года по жалобе ОАО "Ижмаш" на нарушение конституционных прав и свобод статьей 22 АПК Российской Федерации и др.).

Анализируя содержание статьи 22 АПК Российской Федерации 1995 года, относящей к подведомственности арбитражных судов разрешение дел о признании ненормативных актов государственных органов недействительными, противоречащими законам и иным нормативным правовым актам и нарушающими права и законные интересы организаций и граждан, Конституционный Суд Российской Федерации установил, что сама по себе эта статья не может рассматриваться как затрагивающая конституционные права граждан. Данный вывод распространяется на часть 1 статьи 198 и пункт 2 статьи 29 АПК Российской Федерации 2002 года, согласно которым граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд, а арбитражный суд обязан рассмотреть иски о признании ненормативных правовых актов недействительными, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц - незаконными, если заявители полагают, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления этой деятельности. Таким образом, статья 22 АПК Российской Федерации 1995 года, пункт 2 статьи 29 и часть 1 статьи 198 АПК Российской Федерации 2002 года, по сути, лишь конкретизируют компетенцию арбитражных судов по названным спорам, а потому не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права и свободы граждан и юридических лиц, в связи с чем жалоба гражданина А.Д.Егорова в части, касающейся проверки конституционности указанных норм, не может быть признана допустимой в соответствии с требованиями Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".

3. Статья 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, гарантирующая право на судебную защиту и обжалование в суд решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, исходит из обязанности государства обеспечить каждому право на доступ к правосудию. Раскрывая содержание названных конституционных прав, Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях неоднократно указывал, что в соответствии со статьями 55 (часть 3) и 56 (часть 3)

Конституции Российской Федерации они не могут рассматриваться судами как подлежащие ограничению и выступают как гарантия в отношении всех других конституционных прав и свобод; государство обязано обеспечить полное осуществление права на судебную защиту, которая должна быть справедливой, компетентной и эффективной (постановления от 3 мая 1995 года по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 220-1 и 220-2 УПК РСФСР и от 25 декабря 2001 года по делу о проверке конституционности части второй статьи 208 ГПК РСФСР); вытекающее из статьи 46 Конституции Российской Федерации право на обжалование в суд любого правового акта обеспечивается - по жалобам граждан на нарушение их прав и свобод нормативными и ненормативными актами федеральных органов государственной власти, кроме актов, проверка которых отнесена законодателем к исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, - проверкой, осуществляемой на основании гражданского процессуального и арбитражного процессуального законодательства, а также статьи 3 Закона Российской Федерации "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" (Определение от 19 марта 1997 года по жалобе гражданки А.В.Грищенко).

В соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации налогоплательщик, полагающий, что его права нарушены актом налогового органа, в том числе актом ненормативного характера, действиями или бездействием их должностных лиц, может обжаловать их в вышестоящий налоговый орган (вышестоящему должностному лицу) или в суд; при этом судебное обжалование актов налоговых органов, действий или бездействия их должностных лиц организациями и индивидуальными предпринимателями производится путем подачи искового заявления в арбитражный суд в соответствии с арбитражным процессуальным законодательством (статьи 137 и 138).

В Определении от 5 ноября 2002 года по жалобе некоммерческой организации "Персона" на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 2 статьи 4 Налогового кодекса Российской Федерации Конституционный Суд Российской Федерации указал, что этот пункт, рассматриваемый во взаимосвязи со статьями 137 и 138 Налогового кодекса Российской Федерации, не препятствует обжалованию в судебном порядке актов Министерства Российской Федерации по налогам и сборам, если по своему содержанию они порождают право налоговых органов предъявлять требования к налогоплательщикам; при рассмотрении подобных дел суды не вправе ограничиваться формальным установлением того, кому адресован обжалуемый акт, а обязаны выяснить, затрагивает ли он права налогоплательщиков, соответствует ли актам законодательства о налогах и сборах, и должны в каждом конкретном случае реально обеспечивать эффективное восстановление нарушенных прав; иное означало бы необоснованный отказ в судебной защите, что противоречит статье 46 Конституции Российской Федерации.

Из приведенных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации вытекает, что оспариваемые гражданином А.Д.Егоровым положения статей 137 и 138 Налогового кодекса Российской Федерации во взаимосвязи с пунктом 2 статьи 29 и частью 1 статьи 198 АПК Российской Федерации сами по себе не предполагают каких-либо ограничений права налогоплательщика на оспаривание в арбитражном суде актов ненормативного характера (решений) должностных лиц налоговых органов.

4. В соответствии со статьей 93 Налогового кодекса Российской Федерации должностное лицо налогового органа, проводящее налоговую проверку, наделено правом истребовать у проверяемого налогоплательщика необходимые для проверки документы путем вынесения соответствующего требования; данное предписание налогоплательщик обязан исполнить в пятидневный срок (пункт 1); отказ от представления запрашиваемых при проведении налоговой проверки документов или непредставление их в установленные сроки признается налоговым правонарушением и влечет ответственность, предусмотренную статьей 126 Налогового кодекса Российской Федерации (пункт 2).

Форма требования о представлении документов (приложение N 2 к Инструкции о порядке составления акта выездной налоговой проверки и производства по делу о нарушениях законодательства о налогах и сборах, утвержденной приказом Министерства Российской Федерации по налогам и сборам от 10 апреля 2000 года N АП-З-16/138) не предусматривает подпись руководителя (заместителя руководителя) налогового органа в качестве обязательного реквизита. Подписание такого требования иными принимающими соответствующее решение должностными лицами налогового органа не меняет правовую природу этого акта как ненормативного, возлагающего на налогоплательщика определенные обязанности, и не может служить основанием для отказа суда от проверки законности и обоснованности данного решения, а значит, для ограничения прав налогоплательщика, гарантируемых статьями 45 и 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации.

Как усматривается из представленных заявителем материалов, при применении статей 137 и 138 Налогового кодекса Российской Федерации в деле ООО "Анего" арбитражный суд, руководствуясь абзацем третьим пункта 48 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 28 февраля 2001 года, исходил из того, что письменный документ в форме требования государственного налогового инспектора не может быть оспорен в арбитражном суде путем предъявления иска о признании акта недействительным, поскольку он подписан не руководителем (заместителем руководителя) налогового органа. Однако из названного постановления не вытекает, что из сферы судебного контроля исключаются подобные решения должностных лиц, - в абзаце четвертом того же пункта специально разъяснено, что, поскольку в Налоговом кодексе Российской Федерации не установлено иное, налогоплательщик вправе обжаловать в суд требование об уплате налога, пеней и об уплате налоговой санкции независимо от того, было ли им оспорено решение налогового органа, на основании которого вынесено соответствующее требование.

Таким образом, положения статей 137 и 138 Налогового кодекса Российской Федерации по своему конституционно-правовому смыслу во взаимосвязи с положениями статей 29 и 198 АПК Российской Федерации не могут рассматриваться как исключающие обжалование в арбитражный суд решений (актов ненормативного характера) любых должностных лиц налоговых органов и рассмотрение таких обращений по существу. Иное противоречило бы Конституции Российской Федерации, неправомерно ограничивая фундаментальное конституционное право на судебную защиту, обеспечивающее законное осуществление гражданами и юридическими лицами иных прав и законных интересов.

В силу статьи 6 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" правоприменитель впредь не может придавать положениям статей 137 и 138 Налогового кодекса Российской Федерации какое-либо иное значение, расходящееся с его конституционно-правовым смыслом, выявленным Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Определении на основе сохраняющих свою силу правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 6, пунктами 2 и 3 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. Нормативные положения, содержащиеся в статьях 137 и 138 Налогового кодекса Российской Федерации, во взаимосвязи с положениями статей 29 и 198 АПК Российской Федерации не исключают обжалование в арбитражный суд решений (актов ненормативного характера) любых должностных лиц налоговых органов и, соответственно, полномочие арбитражного суда по иску налогоплательщика проверять их законность и обоснованность.

Выявленный Конституционным Судом Российской Федерации конституционно-правовой смысл положений статей 137 и 138 Налогового кодекса Российской Федерации является общеобязательным

и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

2. Признать жалобу гражданина Егорова Андрея Дмитриевича в части, касающейся проверки конституционности положений статей 137 и 138 Налогового кодекса Российской Федерации, не подлежащей дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного заявителем вопроса не требуется вынесения предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" итогового решения в виде постановления.

3. Правоприменительные решения по делу ООО "Анего", основанные на нормах, содержащихся в статьях 137 и 138 Налогового кодекса Российской Федерации в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Определении, должны быть пересмотрены в установленном порядке, если для этого не имеется других препятствий.

4. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Егорова Андрея Дмитриевича в части, касающейся проверки конституционности статьи 22 АПК Российской Федерации 1995 года, пункта 2 статьи 29 и части 1 статьи 198 АПК Российской Федерации 2002 года, поскольку в этой части она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в соответствии с которыми жалоба может быть признана допустимой.

5. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

6. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации

N 418-О