

По делу о проверке конституционности части четвертой статьи 6 и части первой статьи 7 Закона Российской Федерации "О федеральных органах налоговой полиции"

Определение · № 225-О · от 28.11.2000 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности части четвертой статьи 6 и части первой статьи 7 Закона Российской Федерации "О федеральных органах налоговой полиции"

город Москва 28 ноября 2000 года

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

с участием представителя Главы Администрации Псковской области - кандидата юридических наук С.В.Васильева, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В.Лазарева, представителя Совета Федерации - кандидата юридических наук В.Ю.Бакшинскаса и полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А.Митюкова,

руководствуясь статьей 125 (пункт "а" части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом "а" пункта 1 части первой, частями второй и третьей статьи 3, подпунктом "а" пункта 1 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 84, 85 и 86 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности части четвертой статьи 6 и части первой статьи 7 Закона Российской Федерации "О федеральных органах налоговой полиции". Поводом к рассмотрению дела явился запрос Главы Администрации Псковской области о проверке конституционности части четвертой статьи 6 и части первой статьи 7 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 года "О федеральных органах налоговой полиции" (в редакции Федерального закона от 17 декабря 1995 года "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О федеральных органах налоговой полиции" и Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР").

Заслушав сообщение судьи-докладчика О.И.Тиунова, объяснения представителей сторон, заключение эксперта - доктора юридических наук С.М.Петрова, показания свидетеля - руководителя аппарата Главы Администрации Псковской области Д.В.Шахова, выступления приглашенных в заседание представителей: от Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации - В.П.Ворожцова, от Министерства юстиции Российской Федерации - Н.В.Бородиной, от Министерства Российской Федерации по налогам и сборам - С.В.Бобкова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. В запросе Главы Администрации Псковской области оспариваются положения Закона Российской Федерации "О федеральных органах налоговой полиции", согласно которым начальники управлений Федеральной службы налоговой полиции по республикам назначаются на должность и освобождаются от должности Директором Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации по согласованию с правительствами республик в составе Российской Федерации (часть четвертая статьи 6); управления (отделы) Федеральной службы налоговой полиции по краям, областям, городам федерального значения, автономной области, автономным округам возглавляются начальниками, назначаемыми на должность и освобождаемыми от должности

Директором Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации (часть первая статьи 7).

Как утверждает заявитель, данные нормы, устанавливая различный порядок назначения на должность и освобождения от должности начальников управлений Федеральной службы налоговой полиции по республикам, с одной стороны, и начальников управлений (отделов) Федеральной службы налоговой полиции по иным субъектам Российской Федерации - с другой, и лишая последних права участвовать в назначении и освобождении указанных должностных лиц, нарушают конституционный принцип равноправия субъектов Российской Федерации, что противоречит статьям 5 (части 1 и 4) и 72 (пункт "л" части 1 и часть 2) Конституции Российской Федерации.

Между тем, по смыслу запроса, что было подтверждено и представителем заявителя в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, Главой Администрации Псковской области фактически оспаривается конституционность только части первой статьи 7 Закона Российской Федерации "О федеральных органах налоговой полиции", как не предусматривающей согласования с органами государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов назначения на должность и освобождения от должности начальников соответствующих управлений (отделов) Федеральной службы налоговой полиции. При этом заявитель, по существу, предлагает вернуться к прежнему порядку, предусматривавшему согласование назначения на должность и освобождения от должности начальников органов налоговой полиции указанных субъектов Российской Федерации с соответствующими органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации (такой порядок был предусмотрен частью первой статьи 7 Закона Российской Федерации "О федеральных органах налоговой полиции" в первоначальной редакции, действовавшей до принятия Конституции Российской Федерации и измененной в связи с изданием Указа Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 года N 2288 "О мерах по приведению законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации" и принятием Федерального закона от 17 декабря 1995 года "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О федеральных органах налоговой полиции" и Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР").

Не подвергая, таким образом, сомнению конституционность части четвертой статьи 6 Закона Российской Федерации "О федеральных органах налоговой полиции", предусматривающей назначение на должность и освобождение от должности начальников управлений Федеральной службы налоговой полиции по республикам по согласованию с правительством соответствующей республики, заявитель в то же время не представил каких-либо доказательств, подтверждающих, что ее применению препятствуют официально принятые решения федеральных органов государственной власти, высших государственных органов субъектов Российской Федерации или их должностных лиц об отказе применять и исполнять ее как не соответствующую Конституции Российской Федерации. Поэтому в части, касающейся проверки конституционности части четвертой статьи 6 Закона Российской Федерации "О федеральных органах налоговой полиции", запрос Главы Администрации Псковской области в силу статьи 85 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" не может быть признан допустимым.

Следовательно, предметом рассмотрения по настоящему делу является часть первая статьи 7 Закона Российской Федерации "О федеральных органах налоговой полиции" постольку, поскольку, по мнению заявителя, она нарушает принцип равноправия субъектов Российской Федерации.

2. Конституция Российской Федерации относит вопросы установления системы, порядка организации и деятельности, а также формирования федеральных органов исполнительной власти к ведению Российской Федерации (статья 71, пункт "г"); в пределах, требующих законодательного урегулирования, эти вопросы регламентируются федеральными законами, имеющими прямое действие на всей территории Российской Федерации (статья 76, часть 1). Федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои

территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц (статья 78, часть 1, Конституции Российской Федерации).

Как федеральные органы исполнительной власти органы налоговой полиции, согласно Закону Российской Федерации "О федеральных органах налоговой полиции", образуют централизованную систему, состоящую из Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации на правах государственного комитета Российской Федерации, территориальных и местных органов (статья 5), а их деятельность строится на принципе подконтрольности и подотчетности высшим органам государственной власти Российской Федерации (часть первая статьи 4).

К задачам этих органов, осуществляющих в соответствии со статьей 1 названного Закона правоохранительные функции, относятся выявление, предупреждение и пресечение налоговых преступлений и правонарушений, связанных с неисполнением налогоплательщиками обязательств перед бюджетами всех уровней, обеспечение безопасности деятельности государственных налоговых инспекций, защиты их сотрудников от противоправных посягательств при исполнении служебных обязанностей, предупреждение, выявление и пресечение коррупции в налоговых органах (часть первая статьи 2); на них не могут быть возложены задачи, не предусмотренные Законом Российской Федерации "О федеральных органах налоговой полиции" (часть вторая статьи 2). Осуществлением задач, возложенных на федеральные органы налоговой полиции, обеспечиваются законность и правопорядок, защита прав и свобод человека и гражданина, что является предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт "б" части 1, Конституции Российской Федерации).

3. Вопрос об участии субъекта Российской Федерации в назначении на должность и освобождении от должности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти рассматривался Конституционным Судом Российской Федерации в деле о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". В постановлении от 7 июня 2000 года по указанному делу Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал следующую правовую позицию.

Из положений статей 71 (пункт "г") и 78 (часть 1) во взаимосвязи со статьей 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации следует, что порядок создания территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, как относящийся к полномочиям Российской Федерации, определяется федеральным законом. При образовании таких территориальных органов в рамках одного или нескольких субъектов Российской Федерации федеральный законодатель, устанавливая порядок назначения их должностных лиц, в том числе руководителей, исходит из установленных Конституцией Российской Федерации принципов федеративного устройства и разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (статьи 5, 71, 72, 73, 76, 77 и 78).

Если на соответствующие территориальные органы федеральных органов исполнительной власти возлагаются полномочия Российской Федерации по вопросам совместного ведения, то, по смыслу статьи 72 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 5 (часть 3), 11 (часть 3), 77 (часть 2), 78 (части 1 и 2) и 85 (часть 1), федеральный законодатель вправе предусмотреть возможность согласования с законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации назначения на должность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, поскольку такие должностные лица призваны обеспечивать разграничение полномочий органов исполнительной власти по предметам совместного ведения на всех уровнях. Этим не затрагиваются prerogatives Российской Федерации в конечном счете самостоятельно решать данный вопрос при условии использования установленных Конституцией

Российской Федерации и федеральным законом необходимых согласительных и юрисдикционных процедур.

Из данной правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации вытекает, что: регулируемый федеральным законом порядок осуществления полномочий Российской Федерации по назначению на должность и освобождению от должности руководителей территориальных органов Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации не предполагает передачу этих полномочий органам государственной власти субъектов Российской Федерации;

органы государственной власти субъектов Российской Федерации в случаях, предусмотренных федеральным законом, вправе участвовать в решении вопросов о назначении и освобождении от должности руководителей территориальных органов Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации как органов исполнительной власти постольку, поскольку их деятельность связана в том числе с относящимся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов обеспечением законности и правопорядка;

принятие решения о назначении и освобождении указанных должностных лиц остается, однако, за самой Федеральной службой налоговой полиции Российской Федерации, - иное могло бы препятствовать формированию единой системы исполнительной власти в Российской Федерации.

4. Взаимоотношения федеральных органов государственной власти и субъектов Российской Федерации с точки зрения реализации конституционного принципа равноправия субъектов Российской Федерации также были предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации.

В постановлении от 15 июля 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Закона Российской Федерации "О дорожных фондах в Российской Федерации" указано, что все составляющие Российское государство республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа согласно Конституции Российской Федерации (статья 5, части 1 и 4; статья 11, часть 3; статьи 71, 72, 73 и 75) являются равноправными субъектами Российской Федерации. Причем равноправие субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти выражается, в частности, в единообразии конституционного подхода к распределению предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами и диктует установление федеральным законодателем единых правил взаимоотношений федеральных органов государственной власти со всеми субъектами Российской Федерации.

5. В соответствии с постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" предоставление либо непредоставление субъектам Российской Федерации права согласования назначения руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих полномочия Российской Федерации, в том числе по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, исходя из природы территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и с учетом территориальных пределов их деятельности, является прерогативой федерального законодателя.

Вместе с тем при решении этого вопроса федеральному законодателю в силу статей 6, 79 и части второй статьи 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" надлежит учитывать правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, из которых вытекает невозможность передачи полномочий Российской Федерации по формированию федеральных органов исполнительной власти органам государственной власти субъектов Российской Федерации и необходимость единообразной реализации имеющего общее значение для Российской Федерации как федеративного государства принципа учета и согласования интересов

Российской Федерации и ее субъектов не только при принятии федеральных законов, но и в процессе организации системы государственной власти. При этом не исключается также использование согласительных и юрисдикционных процедур для разрешения споров, связанных с необоснованными, по мнению органов государственной власти субъектов Российской Федерации, решениями федерального органа исполнительной власти.

Таким образом, разрешение поставленных в обращении Главы Администрации Псковской области вопросов либо уже осуществлено Конституционным Судом Российской Федерации в ранее вынесенных постановлениях, либо составляет прерогативу федерального законодателя.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью первой статьи 43, статьей 68, частями первой и четвертой статьи 71, статьями 72, 74, 75 и 85 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации
о п р е д е л и л:

1. Прекратить производство по делу в части, касающейся проверки конституционности части четвертой статьи 6 Закона Российской Федерации "О федеральных органах налоговой полиции", поскольку запрос Главы Администрации Псковской области в этой части не отвечает критерию допустимости обращений в соответствии с требованиями Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".
2. Прекратить производство по делу в части, касающейся проверки конституционности части первой статьи 7 Закона Российской Федерации "О федеральных органах налоговой полиции", поскольку разрешение поставленных заявителем вопросов, связанных с участием субъектов Российской Федерации в формировании территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, относится к дискреционным полномочиям федерального законодателя, которому в силу статей 6, 79 и части второй статьи 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" надлежит учитывать при этом правовые позиции, сформулированные Конституционным Судом Российской Федерации в постановлениях от 15 июля 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Закона Российской Федерации "О дорожных фондах в Российской Федерации" и от 7 июня 2000 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".
3. Согласно частям первой и второй статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Определение является окончательным, 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 Определение подлежит незамедлительному опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации" и "Российской газете". Определение должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации
N 225-О