



О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по ходатайству Правительства Новгородской области о разьяснении
Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от
17 декабря 1996 года № 20-П

город Санкт-Петербург

11 февраля 2021 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя
В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, Г.А.Гаджиева, Л.М.Жарковой,
С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой,
С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, В.Г.Ярославцева,

заслушав заключение судьи С.П.Маврина, проводившего на основании
статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном
Суде Российской Федерации» предварительное изучение ходатайства
Правительства Новгородской области,

у с т а н о в и л :

1. Постановлением от 17 декабря 1996 года № 20-П, поводом к
принятию которого послужили жалобы учредителей – собственников
товариществ с ограниченной ответственностью «МКМ ЛТД» и «5М ЛТД» на
нарушение их конституционных прав и свобод пунктами 2 и 3 части первой
статьи 11 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 года № 5238-І «О
федеральных органах налоговой полиции», Конституционный Суд
Российской Федерации признал данные законоположения, предоставлявшие
федеральным органам налоговой полиции право на основании статьи 7
(пункты 8 и 9) и статьи 8 Закона РСФСР от 21 марта 1991 года № 943-І «О
Государственной налоговой службе РСФСР» и статьи 13 Закона Российской

Федерации от 27 декабря 1991 года № 2118-I «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» производить взыскание с юридических лиц в бесспорном порядке недоимки по налогам, а также сумм штрафов и иных предусмотренных законодательством санкций:

не противоречащими Конституции Российской Федерации – в части предоставления федеральным органам налоговой полиции права производить взыскание с юридических лиц в бесспорном порядке недоимки по налогам, а также пени в случае задержки уплаты налога;

не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 35 (часть 3), 45 и 46 (части 1 и 2), – в части предоставления федеральным органам налоговой полиции права производить взыскание с юридических лиц в бесспорном порядке без их согласия сумм штрафов, а также всей суммы сокрытого или заниженного дохода (прибыли).

При этом Конституционный Суд Российской Федерации указал, в частности, что юридическое лицо, в отличие от гражданина – физического лица, имеет обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам именно этим имуществом. Гражданин же (в случае, если он является индивидуальным предпринимателем без образования юридического лица) использует свое имущество не только для занятия предпринимательской деятельностью, но и в качестве собственно личного имущества, необходимого для осуществления неотчуждаемых прав и свобод. Имущество гражданина в этом случае юридически не разграничено. Различный порядок взыскания налоговых платежей с физических и юридических лиц направлен не на то, чтобы поставить их в неравное положение в сфере налоговых отношений (обязанности платить налоги), а на то, чтобы не допустить административного вмешательства в права личности тогда, когда вопрос может быть разрешен лишь посредством судебного разбирательства. Взыскание налоговых платежей с физических лиц в бесспорном порядке явилось бы выходом за рамки собственно налоговых публично-правовых отношений и вторжением в иные отношения, в том числе гражданско-правовые, в которых стороны не находятся в состоянии власти – подчинения,

и поэтому одна сторона по отношению к другой не может действовать властно-обязывающим образом. Сочетание бесспорного и судебного порядков взыскания налоговых платежей обеспечивает права личности и государства в целом, отвечает интересам общества и не противоречит принципам демократического правового социального государства, закрепленным Конституцией Российской Федерации (пункт 4 мотивировочной части Постановления от 17 декабря 1996 года № 20-П).

В ходатайстве о разъяснении данного Постановления Конституционного Суда Российской Федерации Правительство Новгородской области просит разъяснить:

означают ли правовые позиции, высказанные в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 17 декабря 1996 года № 20-П, что налоговая задолженность физического лица, не являющегося индивидуальным предпринимателем, может быть взыскана только на основании решения суда;

что – в соответствии с правовыми позициями, сформулированными в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 17 декабря 1996 года № 20-П, – следует понимать под недопустимым для физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, бесспорным порядком взыскания налоговой задолженности;

допускают ли правовые позиции, выраженные в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 17 декабря 1996 года № 20-П, – с точки зрения Конституции Российской Федерации, ее статей 35, 55 (часть 3) и 57, – возможность взыскания налоговой задолженности с физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, на основании решения налогового органа, а не суда, при условии что указанным лицам предоставлена возможность приостановления такого взыскания путем обжалования в суд соответствующего решения налогового органа с одновременным заявлением ходатайства о приостановлении его исполнения.

Данные вопросы, как указывает заявитель, непосредственно затрагивают интересы Новгородской области, поскольку налоги,

уплачиваемые физическими лицами, не являющимися индивидуальными предпринимателями, составляют основу доходной части бюджета данного субъекта Российской Федерации, а их неуплата в установленные сроки снижает его финансовые возможности по исполнению своих расходных обязательств, носящих преимущественно социальный характер. Между тем судебная процедура взыскания с указанной категории налогоплательщиков налоговой задолженности, по мнению Правительства Новгородской области, сама по себе носит длительный характер и сопряжена со значительными для регионального бюджета затратами, в то время как соответствующие требования налоговых органов в подавляющем большинстве случаев являются обоснованными и удовлетворяются судами.

2. Согласно части первой статьи 83 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» постановление, заключение Конституционного Суда Российской Федерации могут быть официально разъяснены только самим Конституционным Судом Российской Федерации по ходатайству стороны дела, по которому вынесено постановление, а также по ходатайству Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, других органов и лиц, которым направлено постановление или заключение. По смыслу приведенного законоположения разъяснение Конституционным Судом Российской Федерации вынесенного им постановления или заключения дается только в рамках предмета данного решения и лишь по тем требующим дополнительного истолкования вопросам, которые были предметом рассмотрения в заседании Конституционного Суда Российской Федерации и нашли отражение в принятом им решении. Исходя из этого, ходатайство о даче такого разъяснения не подлежит удовлетворению, если, в частности, поставленные в нем вопросы предполагают необходимость формулирования новых правовых позиций, не нашедших отражения в решении.

Поскольку Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 декабря 1996 года № 20-П было вынесено в связи с жалобой

учредителей – собственников товариществ с ограниченной ответственностью «МКМ ЛТД» и «5М ЛТД», положения оспариваемых заявителями пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации «О федеральных органах налоговой полиции» являлись предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по указанному делу лишь в той мере, в какой они допускали в системе действовавшего на тот момент правового регулирования возможность взыскания в бесспорном порядке недоимки по налогам, а также сумм штрафов и иных предусмотренных законодательством санкций именно с юридических лиц. Вопрос же о конституционности какого-либо порядка взыскания налоговых платежей с физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, заявителями не ставился, а потому не был и не мог быть предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации.

Что же касается правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, на которые указывает в своем ходатайстве Правительство Новгородской области (в частности, приведенных в пункте 4 мотивировочной части Постановления от 17 декабря 1996 года № 20-П), то они были сформулированы Конституционным Судом Российской Федерации исключительно в рамках оценки доводов заявителей по соответствующему делу о необоснованности установления действующим на тот момент правовым регулированием различного порядка взыскания налоговых платежей с юридических лиц и с физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей, и по своему содержанию не были направлены на то, чтобы на будущее время предопределить пределы дискреционных полномочий федерального законодателя по регулированию порядка взыскания налоговой задолженности с физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей.

3. Поскольку положения Конституции Российской Федерации проявляют свое регулятивное воздействие как непосредственно, так и посредством конкретизирующих их законов в определенной системе правового регулирования, притом в развивающемся социально-историческом

контексте, правовые позиции, сформулированные Конституционным Судом Российской Федерации в результате интерпретации, истолкования тех или иных положений Конституции Российской Федерации применительно к проверявшемуся нормативному акту в системе прежнего правового регулирования и имевшей место в то время конституционной практики, могут уточняться либо изменяться, с тем чтобы адекватно выявить смысл тех или иных конституционных норм, их букву и дух, с учетом конкретных социально-правовых условий их реализации, включая изменения в системе правового регулирования (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 года № 13-П).

Именно из этого неоднократно исходил Конституционный Суд Российской Федерации. Так, обращаясь к вопросу о взыскании с индивидуальных предпринимателей недоимки по страховым взносам, пеней и штрафов непосредственно территориальными органами Пенсионного фонда Российской Федерации во внесудебном порядке, Конституционный Суд Российской Федерации указал, что сформулированные им в Постановлении от 17 декабря 1996 года № 20-П правовые позиции (в частности, с которыми Правительство Новгородской области связывает необходимость разъяснения данного Постановления) не могут распространяться на законодательство о страховых взносах как обязательных в силу закона публичных платежах механически, без учета всей совокупности правовых гарантий, предусмотренных для плательщиков страховых взносов, к числу которых относятся и индивидуальные предприниматели (Определение от 15 января 2009 года № 242-О-П). Аналогичный подход был положен Конституционным Судом Российской Федерации и в основу вывода о недопустимости произвольного и неограниченного судебным контролем применения порядка взыскания по решению налогового органа недоимки по налогам, пеней, а также штрафов за счет имущества налогоплательщика (налогового агента), являющегося индивидуальным предпринимателем (определения от 4 июня 2009 года № 1032-О-О и от 15 июля 2010 года № 1072-О-О).

В силу этого правовые позиции и выводы Конституционного Суда Российской Федерации, содержащиеся в Постановлении от 17 декабря 1996 года № 20-П, не исключают права федерального законодателя вносить целесообразные, с его точки зрения, изменения в действующее налоговое законодательство с учетом требований Конституции Российской Федерации и основанных на них правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, с соблюдением баланса частных и публичных интересов. При этом соответствующие законодательные изменения во всяком случае не должны приводить к умалению конституционных гарантий права собственности (статья 35, части 2 и 3, Конституции Российской Федерации), а также гарантий государственной, в том числе судебной, защиты прав и свобод человека и гражданина (статья 45, часть 1, статья 46, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации).

В то же время рассмотрение Конституционным Судом Российской Федерации ходатайства Правительства Новгородской области о разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17 декабря 1996 года № 20-П и формулирование позиции по поставленным в нем вопросам означало бы выход Конституционного Суда Российской Федерации за пределы предмета рассмотрения дела, по которому вынесено данное Постановление, и фактически оценку потенциальных изменений правового регулирования порядка взыскания налоговой задолженности с физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, исходя из того, какими эти изменения представляет себе Правительство Новгородской области.

Между тем осуществление Конституционным Судом Российской Федерации предварительного конституционного контроля возможно только по запросу Президента Российской Федерации и исключительно в отношении проектов законов Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также принятых в порядке, предусмотренном частями 2 и 3 статьи 107 и частью 2 статьи 108

Конституции Российской Федерации, законов до их подписания Президентом Российской Федерации (пункт «а» части 5¹ статьи 125 Конституции Российской Федерации).

Таким образом, ответы на поставленные в ходатайстве Правительства Новгородской области вопросы не могут быть даны в рамках процедуры разьяснения решения Конституционного Суда Российской Федерации, предусмотренной статьей 83 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Исходя из изложенного и руководствуясь частью первой статьи 79 и частью первой статьи 83 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л :

1. Признать ходатайство Правительства Новгородской области не подлежащим дальнейшему рассмотрению, поскольку поставленные заявителем вопросы не предполагают официального разьяснения Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17 декабря 1996 года № 20-П.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данному ходатайству окончательно и обжалованию не подлежит.

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д.Зорькин

№ 180-О-Р