

В КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ РОССИИ: РЕШЕНИЯ И КОММЕНТАРИИ

Обзор дел, рассмотренных Конституционным Судом Российской Федерации

МАЙ • 2013

Постановление от 14 мая 2013 года № 9-П по делу о проверке конституционности пункта 4 статьи 26 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»»

(Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 21. Ст.2692)

Правовые категории в Постановлении: правовое государство, социальное государство, принцип юридического равенства.

Заявители: гражданка Н. М. Моренко (в порядке части 4 статьи 125 Конституции РФ).

Предмет рассмотрения: пункт 4 статьи 26 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ в той части, в которой на его основании решается вопрос о праве неработающих граждан, получающих трудовую пенсию или пенсию по государственному пенсионному обеспечению, на компенсацию расходов, связанных с выездом из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, и о финансовом обеспечении данного права.

Позиция заявителей: оспариваемое законоположение противоречит статьям 2, 7 (часть 1), 18, 19 и 55 (часть 2) Конституции РФ в той мере, в какой после 1 января 2005 года (даты вступления Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ в силу) оно препятствует реализации неработающими пенсионерами права на компенсацию расходов, связанных с выездом на новое ме-

сто жительства из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей.

Итоговый вывод решения: признать пункт 4 статьи 26 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» не соответствующим Конституции РФ, ее статьям 1 (часть 1), 7 (часть 2), 19 (части 1 и 2), 39 (часть 1) и 55 (части 2 и 3), в той мере, в какой содержащиеся в нем положения, четко не определяя источник финансирования компенсации неработающим гражданам, получающим трудовую пенсию или пенсию по государственному

пенсионному обеспечению, расходов, связанных с выездом из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, допускают — по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, — возможность лишения данной категории граждан права на эту компенсацию.

Мотивы решения. Исходя из призвания социального государства, законодатель обязан создать такую систему социальной защиты, которая позволяла бы наиболее уязвимым категориям граждан получать поддержку, включая материальную, со стороны государства и общества и обеспечивала бы благоприятные, не ущемляющие охраняемое государством достоинство личности (часть 1 статьи 21 Конституции РФ) условия для реализации своих прав.

К числу лиц, нуждающихся в такой поддержке, относятся неработающие пенсионеры, выезжающие из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, проживание в которых оказывает негативное воздействие на здоровье человека и требует дополнительных финансовых затрат. Учитывая уровень пенсионного обеспечения, не позволяющий этим гражданам в полной мере нести расходы по переезду в регионы с благоприятными для проживания природно-климатическими условиями, государство предоставило им право на компенсацию связанных с переездом расходов.

По своей правовой природе данная мера социальной защиты представляет собой социальную льготу, право на которую непосредственно из Конституции РФ не вытекает. Ее введение, определение оснований предоставления, круга субъектов, на которых она распространяется, источника и порядка ее финансирования, а также их изменение является дискрецией законодателя и в силу статей 72 (пункт «ж» части 1) и 76 Конституции РФ входит в компетенцию органов законодательной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Согласно ранее выраженной позиции Конституционного Суда, законодатель должен соблюдать принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, предполагающий правовую определенность, сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм

и предсказуемость законодательной политики (см.: *постановления от 16 декабря 1997 года № 20-П, от 24 мая 2001 года № 8-П, от 19 июня 2002 года № 11-П, от 23 апреля 2004 года № 9-П, Определение от 4 декабря 2003 года № 415-О и др.*).

Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ (пункт 4 статьи 26) статья 4 Закона РФ «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» была изложена в новой редакции: в частности, прямое указание на компенсацию пенсионерам расходов, связанных с выездом из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, за счет консолидированного бюджета Российской Федерации было заменено положением, согласно которому гарантии и компенсации, установленные данным Законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, являются расходными обязательствами Российской Федерации в части, касающейся неработающих граждан, получающих трудовую пенсию или пенсию по государственному пенсионному обеспечению за счет средств Пенсионного фонда РФ и федерального бюджета.

Таким образом, внесенные изменения направлены исключительно на определение нового порядка финансирования гарантий и компенсаций, которые установлены как данным Законом, так и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

По смыслу пункта 4 статьи 26 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ во взаимосвязи с сохраняющими свою силу нормативными правовыми актами Съезда народных депутатов РФ (постановление от 21 апреля 1992 года № 2707-1) и Правительства РФ (постановление от 11 августа 1992 года № 572), за неработающими пенсионерами, проживающими в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в настоящее время сохраняется право на получение социальной поддержки в виде компенсации расходов, связанных с переездом на новое место жительства, в размере 100 процентов понесенных транспортных затрат, реализации которого не должно препятствовать отсутствие в статье 4 в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ прямого указания на эту конкретную компен-

сацию и которому должна корреспондировать обязанность государства осуществлять соответствующее финансирование.

Исключение из статьи 4 Закона «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» прямого указания на источник финансирования компенсации неработающим пенсионерам расходов, связанных с выездом из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, — принимая во внимание часть вторую его статьи 1, по буквальному смыслу которой гарантии и компенсации предоставляются неработающим пенсионерам только в случаях, предусмотренных данным Законом, — привело к неопределенности правового регулирования в этой части.

Ссылаясь на отсутствие в Законе РФ «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» упоминания о данной компенсации, а также на сохраняющие силу нормативные акты Съезда народных депутатов РФ (постановление от 21 апреля 1992 года № 2707-1) и Правительства РФ (постановление от 11 августа 1992 года № 572), федеральные органы законодательной и исполнительной власти по-прежнему рассматривают в качестве источника финансирования данной компенсации бюджеты субъектов Российской Федерации, а потому не рассматривают эти расходы в качестве расходных обязательств Российской Федерации и, соответственно, не учитывают их в федеральном бюджете.

Органы законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации исходят из того, что решение каких-либо вопросов о гарантиях и компенсациях для неработающих пенсионеров, проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, не отнесено к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, и что, соответственно, бюджет субъекта Российской Федерации не может быть источником финансирования указанной компенсации.

Неопределенность сложившегося правового регулирования подтверждается и прак-

тикой арбитражных судов и судов общей юрисдикции, которые, не ставя под сомнение наличие у неработающих пенсионеров самого права на компенсацию расходов, связанных с выездом из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, различным образом подходят к решению вопроса об источнике финансирования затрат на выплату этой компенсации. Так, Высший Арбитражный Суд РФ полагает, что в силу статьи 4 Закона РФ «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» источником финансирования указанных затрат является федеральный бюджет, тогда как Верховный Суд РФ придерживается противоположного мнения и считает источником их финансирования бюджеты субъектов Российской Федерации. Более того, в правоприменительной практике имеют место случаи, когда суды признают источником финансирования бюджет Пенсионного фонда РФ либо, полагая, что такой источник не определен, считают возможным в компенсации соответствующих расходов отказать.

Неопределенность законодательной регламентации источников финансирования компенсации неработающим гражданам, получающим трудовую пенсию или пенсию по государственному пенсионному обеспечению, расходов, связанных с выездом из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, не согласуется с общеправовым принципом юридического равенства и, не обеспечивая реализацию ранее предоставленного им в рамках социальной защиты права на такую компенсацию, приводит к нарушению принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства.

Таким образом, пункт 4 статьи 26 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ — по смыслу, придаваемому его положениям правоприменительной практикой, — нарушает права, гарантированные статьями 1 (часть 1), 7 (часть 2), 19 (части 1 и 2), 39 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции РФ, что свидетельствует о несоблюдении государством возложенной на него обязанности обеспечивать осуществление этих прав.

Особое мнение по данному делу представил судья К. В. Арановский.

Постановление от 21 мая 2013 года № 10-П по делу о проверке конституционности частей второй и четвертой статьи 443 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации

(Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 22. Ст.2861)

Правовые категории в Постановлении: состояние невменяемости, неотъемлемые права человека.

Заявители: гражданин С. А. Перов (в порядке части 4 статьи 125 Конституции РФ), мировой судья судебного участка № 43 г. Кургана В. Г. Зайцева.

Предмет рассмотрения: взаимосвязанные положения частей второй и четвертой статьи 443 УПК РФ, на основании которых суд, осуществляющий производство о применении принудительных мер медицинского характера в отношении лица, совершившего запрещенное уголовным законом деяние в состоянии невменяемости и по своему психическому состоянию представляющего опасность, выносит постановление о прекращении уголовного дела и об отказе в применении принудительных мер медицинского характера, если совершенное деяние отнесено к преступлениям небольшой тяжести, и направляет копию постановления о прекращении уголовного дела в орган здравоохранения для решения вопроса о лечении или направлении лица, нуждающегося в психиатрической помощи, в психиатрический стационар.

Позиция заявителей: часть вторая статьи 443 УПК РФ нарушает права заявителя, гарантированные статьями 17, 18, 45 (часть 1), 46 (часть 1) и 52 Конституции РФ, так как ее положения не обеспечивают государственную защиту достоинства личности, жизни и здоровья потерпевших, поскольку допускают отказ от принудительного лечения лица, страдающего психическим расстройством и совершившего запрещенное уголовным законом деяние в состоянии невменяемости, несмотря на сохраняющуюся общественную опасность этого лица, что может повлечь новые аналогичные или более тяжкие действия с его стороны. По мнению мирового судьи, оспариваемые им нормы, обязывая суд вынести постановление о прекращении уголовного дела и об отказе в применении принудительных мер медицинского характера без учета существенных обстоятельств дела, не согласу-

ются с требованиями справедливости и соразмерности в регулировании общественных отношений, исключают в соответствующей части исполнение обязанности государства защищать права и свободы граждан, обеспечивать законность и правопорядок, а значит, противоречат статьям 1 (часть 1), 2, 17 (часть 3), 21 (часть 1), 45 (часть 1), 52, 55 (части 1 и 3), 71 (пункты «в», «о») и 72 (пункт «б» части 1) Конституции РФ.

Итоговый вывод решения: признать взаимосвязанные положения частей второй и четвертой статьи 443 УПК РФ не соответствующими Конституции РФ, ее статьям 19 (части 1 и 2), 21, 41 (часть 1), 45, 46 (части 1 и 2), 52 и 123 (часть 3), в той мере, в какой они исключают для суда возможность назначить принудительные меры медицинского характера лицу, совершившему в состоянии невменяемости запрещенное уголовным законом деяние, отнесенное к преступлениям небольшой тяжести, и при этом по своему психическому состоянию представляющему опасность для себя или окружающих.

Мотивы решения. Конституция РФ относит к числу неотъемлемых и неотчуждаемых прав человека право каждого на жизнь, защиту своей чести и доброго имени, право на личную неприкосновенность, исключающее незаконное — как физическое, так и психическое — воздействие на человека и, соответственно, не допускающее насилие, другое жестокое или унижающее человеческое достоинство обращение, а также право каждого на охрану здоровья и медицинскую помощь (статья 2; часть 1 статьи 20; часть 2 статьи 21; часть 1 статьи 22; часть 1 статьи 23; часть 1 статьи 41).

Реализация указанных конституционных прав предполагает обязанность государства осуществлять комплекс мер, обеспечивающих не только безопасность личности от преступных и иных общественно опасных посягательств, но и получение гражданами необходимой медико-социальной помощи с учетом права каждого свободно принимать решение

об обращении за медицинской помощью и о прохождении курса лечения. Отсутствие соответствующих правовых гарантий означало бы недопустимое вмешательство государства в сферу индивидуальной свободы, которая может быть ограничена только в порядке, определенном статьей 55 (часть 3) Конституции РФ.

Одним из случаев такого ограничения является наличие у лица психического расстройства, обуславливающего непосредственную опасность для него или окружающих, о существовании которой свидетельствует, в частности, совершение им общественно опасного деяния, содержащего совокупность объективных признаков преступления. Возможность ограничения прав этих лиц допускается утвержденными Генеральной Ассамблеей ООН Принципами защиты психически больных лиц и улучшения психиатрической помощи, а также практикой Европейского Суда по правам человека.

В соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда РФ, выраженными в его решениях, Конституция РФ обязывает законодателя к установлению таких уголовно-процессуальных механизмов, которые в максимальной степени упрощали бы жертвам преступлений доступ к правосудию с целью восстановления своих прав и получения необходимой компенсации (см.: *постановления от 8 декабря 2003 года № 18-П и от 16 октября 2012 года № 22-П*); выбор конкретных правовых средств и способов, с помощью которых могут быть защищены права потерпевших, осуществляется исходя из того, что в силу статей 19 (часть 1) и 52 Конституции РФ права на доступ к правосудию и на компенсацию причиненного преступлением ущерба должны обеспечиваться всем потерпевшим в равной мере (см.: *постановления от 15 января 1999 года № 1-П и от 24 апреля 2003 года № 7-П*).

Государство обязано принимать такие необходимые и достаточные меры (способы) защиты общественной безопасности, нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан, которые минимизировали бы последствия общественно опасных посягательств, приводили бы к сокращению числа их жертв, предупреждению преступных посягательств на права и интересы личности и вместе с тем — в силу неотчуждаемости ос-

новных прав и свобод человека и их принадлежности каждому от рождения — не допускали бы какого бы то ни было умаления этих прав, в том числе в отношении лиц, страдающих психическими расстройствами (см.: *Постановление от 20 ноября 2007 года № 13-П, Определение от 3 июля 2008 года № 612-О-П*).

Из принципов правового государства, справедливости и равенства всех перед законом и судом (статьи 1, 18 и 19 Конституции РФ) вытекает обращенное к законодателю требование определенности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности в системе действующего правового регулирования, поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания правовой нормы (см.: *постановления от 15 июля 1999 года № 11-П и от 27 мая 2003 года № 9-П*).

Положения УПК РФ должны быть согласованы с положениями УК РФ, предусматривающими основания и цели применения принудительных мер медицинского характера, виды таких мер, продление, изменение и прекращение их применения (статьи 21, 97—102). Между тем употребление в диспозиции части второй статьи 443 УПК РФ разделительного союза «либо» позволяет суду рассматривать условия, при которых выносится постановление о прекращении уголовного дела и об отказе в применении принудительных мер медицинского характера («если лицо не представляет опасности по своему психическому состоянию» и «если им совершено деяние небольшой тяжести»), в качестве альтернативных и при наличии любого из них отказывать в принудительном лечении, несмотря на то что УК РФ такое условие для отказа от применения принудительных мер медицинского характера, как совершение деяния небольшой тяжести, не предусмотрено. Это приводит к отступлению от реализации конституционно значимых задач охраны прав и свобод человека и гражданина, предупреждения преступлений, препятствует достижению целей применения принудительных мер медицинского характера.

Таким образом, дефектность части второй статьи 443 УПК РФ, ее несогласованность как с другими положениями данного Кодекса, так и с положениями УК РФ, порождают не-

определенность, которая не позволяет единообразно понимать и толковать правовые нормы, создает противоречивую правоприменительную практику, что приводит к нарушению конституционного принципа равенства, ставит под угрозу неприкосновенность личности, ее честь и достоинство, право на жизнь и охрану здоровья.

В системе действующего правового регулирования лицо, совершившее запрещенное уголовным законом деяние небольшой тяжести в состоянии невменяемости, освобождается от принудительных мер медицинского характера во всех случаях, в том числе если свойство обусловленной психическим заболеванием общественной опасности им не утрачено.

Таким образом, положения частей второй и четвертой статьи 443 УПК РФ, расширяя границы уголовно-правового бездействия относительно возможности применения принудительных мер медицинского характера к лицам, уже совершившим в состоянии невменяемости деяния, предусмотренные статьями Особенной части УК РФ, и по своему психическому состоянию представляющим опасность для себя или окружающих, сводя указанную возможность лишь к случаям совершения посягательств средней тяжести и выше, не позволяют суду в полной мере осуществлять отправление правосудия и применять уголовный закон в соответствии с его целями, оставляя таких лиц без необходимой и своевременной медицинской помощи, что не только не способствует улучшению их психического состояния, но и, напротив, может его усугубить, и лишая уже пострадавших от деяний небольшой тяжести, равно как и потенциальных потерпевших от их деяний государственной и судебной защиты от общественно опасных и противоправных посягательств. Тем самым нарушаются защищаемые Конституцией РФ и не подлежащие ограничению права на охрану достоинства личности и личную неприкосновенность, а также право на охрану здоровья, что должно расцениваться как ограничение обусловленных потребностью в безопасности естественных неотчуждаемых прав человека и гражданина, реализация которых гарантируется статьями 18, 21, 22 (часть 1), 41 (часть 1), 45 (часть 1), 46 (часть 1) и 52 Конституции РФ.

Положения части второй статьи 443 УПК РФ, обязывая суд отказывать в применении принудительных мер медицинского характера к лицу, совершившему в состоянии невменяемости запрещенное уголовным законом деяние небольшой тяжести, но по своему психическому состоянию представляющему опасность для себя или других лиц, не только заведомо предопределяют решение суда, но и, по существу, делают бесполезным (бессмысленным) судебное разбирательство с точки зрения защиты как прав и законных интересов потерпевших в связи с угрожающей им опасностью повторных посягательств со стороны лица, уже совершившего в состоянии невменяемости деяние, запрещенное уголовным законом, так и прав и законных интересов лиц, по своему психическому состоянию представляющих опасность для себя или окружающих, а потому нуждающихся в лечении, хотя и принудительном.

Тем самым — вопреки требованиям Конституции РФ, гарантирующей каждому право на судебную защиту и обязывающей государство обеспечить всем потерпевшим в равной мере доступ к правосудию и компенсацию причиненного вреда (см.: *постановления от 3 мая 1995 года № 4-П, от 2 февраля 1996 года № 4-П, от 16 мая 1996 года № 12-П, от 15 января 1999 года № 1-П*), — умаляются права потерпевших от запрещенных уголовным законом деяний небольшой тяжести, которые оказываются в неравном положении с потерпевшими от посягательств, относящихся к средней или большей категории тяжести, совершенных лицами в состоянии невменяемости. Нарушаются указанные требования и в отношении лиц, совершивших в состоянии невменяемости запрещенные уголовным законом деяния, отнесенные к категории небольшой тяжести, поскольку фактически суд отказывает им в необходимой и своевременной, хотя и принудительной, медицинской помощи, не защищает их от собственного общественно опасного поведения и возможного воздействия иных лиц, что приводит к недопустимому ограничению их прав на охрану здоровья и медицинскую помощь, на судебную защиту, на защиту достоинства личности, личную неприкосновенность.

Особое мнение по данному делу представил судья Г. А. Гаджиев.

Постановление от 23 мая 2013 года № 11-П по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 333.40 Налогового кодекса Российской Федерации

(Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 22. Ст. 2862)

Правовые категории в Постановлении: свобода экономической деятельности, возврат уплаченной государственной пошлины, лицензирование.

Заявитель: общество с ограниченной ответственностью «Встреча» (в порядке части 4 статьи 125 Конституции РФ).

Предмет рассмотрения: положение пункта 1 статьи 333⁴⁰ Налогового кодекса РФ, согласно которому в случае принятия уполномоченным органом решения об отказе в предоставлении лицензии на розничную продажу алкогольной продукции допускается отказ в возврате государственной пошлины, ранее уплаченной соискателем лицензии.

Позиция заявителя: по мнению заявителя, пункт 1 статьи 333⁴⁰ Налогового кодекса РФ, лишая лицо, уплатившее в существенном для него размере государственную пошлину за предоставление лицензии на розничную продажу алкогольной продукции, права на возврат этой пошлины в случае, когда в предоставлении лицензии ему отказано, противоречит тем самым статьям 34 (часть 1) и 57 Конституции РФ.

Итоговый вывод решения: Конституционный Суд признал пункт 1 статьи 333⁴⁰ Налогового кодекса РФ не противоречащим Конституции РФ.

Мотивы решения. Согласно Налоговому кодексу, государственная пошлина взимается с организаций и физических лиц при их обращении в уполномоченные государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы и (или) к должностным лицам за совершением в отношении этих организаций и физических лиц юридически значимых действий.

Как следует из правовых позиций Конституционного Суда РФ, государственная пошлина, будучи законно установленным сбором, является единственным и достаточным платежом за совершение уполномоченным органом соответствующих юридически значимых действий и в отличие от налога обладает свойством индивидуальной возмездности (см.: *Постановление от 28 февраля 2006 года*

№ 2-П, определения от 1 марта 2007 года № 326-О-П, от 16 декабря 2008 года № 1079-О-О и др.).

Вместе с тем государственная пошлина, взимаемая за совершение уполномоченным органом или должностным лицом соответствующих юридически значимых действий, является специфической разновидностью публично-финансовых платежей, размер которых не обязательно должен быть эквивалентен понесенным в связи с совершением этих действий затратам и определяется федеральным законодателем на основе принципов справедливости и соразмерности исходя из цели обеспечения публичного порядка в конкретной сфере общественных отношений и характера прав, реализация которых связывается с необходимостью уплаты государственной пошлины. Вопрос о том, в каких случаях она подлежит возврату, также решается федеральным законодателем, осуществляющим в рамках предоставленной ему дискреции и с соблюдением конституционных требований к законному установлению налогов и сборов правовое регулирование условий их взимания.

Как ранее указал Конституционный Суд в Постановлении от 12 ноября 2003 года № 17-П, государственное регулирование в области производства и оборота такой специфической продукции, как этиловый спирт, алкогольной и спиртосодержащей продукции, обусловлено необходимостью защиты как жизни и здоровья граждан, так и экономических интересов Российской Федерации, обеспечения нужд потребителей в соответствующей продукции, повышения ее качества и проведения контроля за соблюдением законодательства, норм и правил в регулируемой области.

Одним из условий выдачи соискателю лицензии на розничную продажу алкогольной продукции является уплата государственной пошлины, размер которой, как следует из взаимосвязанных положений подпунктов 94 и 92 пункта 1 статьи 333³³ Налогового кодекса РФ, значительно превосходит общий раз-

мер государственной пошлины, взимаемой за предоставление лицензии (40 000 рублей и 6 000 рублей соответственно). Установление повышенного размера государственной пошлины за предоставление лицензии на розничную продажу алкогольной продукции по своему предназначению направлено не только на пополнение бюджета или на компенсацию затрат публичного субъекта на лицензирование соответствующей деятельности, но и на регулирование этой деятельности путем создания фискального барьера для выхода на рынок розничной продажи алкогольной продукции.

Действующее правовое регулирование предполагает возможность самостоятельной предварительной оценки соискателем лицензии того, отвечают ли условия его предполагаемой деятельности лицензионным требованиям, а в случае несогласия с отказом в выдаче лицензии — возможность обжалования решения лицензирующего органа.

Возложение на него как субъекта предпринимательской деятельности связанных с недостаточной готовностью к ее осуществлению рисков, в том числе финансовых, отвечает критерию конституционной соразмерности.

Что касается невозвращения государственной пошлины в случае отказа в предостав-

лении лицензии, то, будучи направленным, помимо прочего, на защиту нравственности и здоровья, других затрагиваемых деятельностью по розничной продаже алкогольной продукции конституционно значимых ценностей, оно является допустимым элементом регулирования рынка алкогольной продукции и, следовательно, не может рассматриваться как несоразмерное ограничение свободы предпринимательской деятельности и права собственности.

Особое мнение по делу представил судья Г. А. Гаджиев, отметив, что искомым результатом при обращении в уполномоченный государственный орган является совершение им такого юридически значимого действия, как выдача лицензии, и только при совершении этого действия появляется экономически обоснованное право государства взимать определенную сумму с заявителя. Если государство не совершило это юридически значимое действие, то совершение иных действий, не являющихся юридически значимыми (приним и регистрация документов, проведение проверочных мероприятий и т. д.), не создает объективных оснований для отказа лицензирующим органом в возврате соискателю уплаченного взноса.

ИЮНЬ • 2013

Постановление от 5 июня 2013 года № 12-П по делу о проверке конституционности абзаца второго пункта 14 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих»

(Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 24. Ст. 3050)

Правовые категории в Постановлении: право на жилище, социальная защита населения, свобода выбора места пребывания и жительства.

Заявители: граждане А. С. Зорин, А. Г. Кожушный, Е. В. Лапшин, А. Е. Михайлов, Е. Т. Татаренков и А. А. Тимошенко (в порядке части 4 статьи 125 Конституции РФ).

Предмет рассмотрения: положение абзаца второго пункта 14 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в той мере, в какой содержащаяся в нем норма служит основанием для предоставления права на получение ежемесячной денежной ком-

пенсации за наем (поднаем) жилых помещений только гражданам, уволенным с военной службы и принятым на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях органами местного самоуправления.

Позиция заявителей: по мнению заявителей, оспариваемая норма не соответствует Конституции, поскольку она, связывая право граждан, уволенных с военной службы и не обеспеченных жилыми помещениями, на получение ежемесячной денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений с принятием их на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях исключительно органами

местного самоуправления, лишает тем самым граждан, поступивших на военную службу до 1 января 2005 года, принятых на соответствующий учет жилищными комиссиями по месту прохождения военной службы и уволенных из рядов Вооруженных Сил РФ по достижении предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями с оставлением в списках очередников на получение жилого помещения по установленным нормам, возможности получения данной меры социальной поддержки на равных условиях с относящимися к той же категории гражданами, которые до 1 января 2005 года были приняты на учет в органах местного самоуправления. Тем самым нарушается конституционный принцип равенства прав и свобод граждан перед законом и запрет издания законов, умаляющих права и свободы человека и гражданина, а также неправомерно ограничивается их право на жилище, что противоречит статьям 19 (часть 2), 40 и 55 (часть 3) Конституции РФ.

Итоговый вывод решения: Конституционный Суд признал абзац второй пункта 14 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» не соответствующим Конституции РФ, ее статьям 19 (часть 2), 40 и 55 (часть 3), в той мере, в какой содержащаяся в нем норма — по смыслу, придаваемому ей в системе действующего правового регулирования сложившейся правоприменительной практикой, — лишает граждан, прослуживших в рядах Вооруженных Сил Российской Федерации 10 лет и более и на момент увольнения с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями не обеспеченных жилыми помещениями, притом что они были приняты на учет нуждающихся в жилых помещениях по месту прохождения военной службы жилищными комиссиями органов военного управления, воинских частей, организаций Вооруженных Сил РФ, включая тех из них, кто после увольнения с военной службы избрал в качестве места своего постоянного жительства населенный пункт, где расположена воинская часть, в которой они проходили военную службу непосредственно перед увольнением, права на получение ежемесячной денежной

компенсации за наем (поднаем) жилых помещений на равных условиях с относящимися к той же категории гражданами, которые после увольнения с военной службы изъявили желание изменить место жительства и были приняты на учет нуждающихся в жилых помещениях органами местного самоуправления по новому избранному месту постоянного жительства.

Мотивы решения. Особый правовой статус военнослужащих, содержание и характер обязанностей государства по отношению к ним и их обязанностей по отношению к государству требует от федерального законодателя введения для них дополнительных мер социальной защиты, в том числе в сфере жилищных отношений (см.: *постановления от 5 апреля 2007 года № 5-П, от 3 февраля 2010 года № 3-П и от 27 февраля 2012 года № 3-П*).

Для лиц, которые, прослужив длительное время, увольняются с военной службы и не имеют жилища или нуждаются в улучшении жилищных условий, Федеральный закон «О статусе военнослужащих» предусматривает ряд государственных гарантий и компенсаций на период до обеспечения их жилыми помещениями, включая ежемесячную денежную компенсацию за наем (поднаем) жилых помещений, предоставляемую за счет средств федерального бюджета (пункт 14 статьи 15). Эта мера социальной поддержки не снимает с государства обязанности по обеспечению фактической реализации этими гражданами конституционного права на жилище в установленных законом формах (см.: *постановления от 3 февраля 2010 года № 3-П и от 27 февраля 2012 года № 3-П*).

Принятым в рамках реформирования системы социальной защиты населения регулированием обязанность по обеспечению жильем военнослужащих — граждан, имеющих общую продолжительность военной службы 10 лет и более, при увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями и членов их семей при перемене места жительства была возложена на федеральные органы исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, а право на получение ежемесячной денежной компенсации за наем (поднаем)

жилых помещений за счет средств федерального бюджета в порядке и размерах, определяемых Правительством РФ, предоставлено только гражданам, уволенным с военной службы, и членам их семей, вставшим на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий до 1 января 2005 года в муниципальных образованиях (абзацы первый и второй пункта 14 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ).

Абзац второй пункта 14 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» применяется на практике во взаимосвязи с абзацем первым того же пункта и абзацем вторым пункта 1 статьи 23 данного Федерального закона с учетом того, что выплата ежемесячной денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений гражданам, не обеспеченным на момент увольнения с военной службы жилыми помещениями и уволенным с оставлением в списке очередников на получение жилых помещений по последнему месту военной службы, по-прежнему прямо не предусмотрена и, соответственно, истолковывается как предполагающий признание права на получение указанной компенсации только за теми гражданами, которые после увольнения с военной службы изъявили желание изменить место жительства и при этом были приняты на учет нуждающихся в жилых помещениях органом местного самоуправления по новому избранному месту постоянного жительства.

Между тем увольнение нуждающихся в жилых помещениях военнослужащих — граждан, общая продолжительность военной службы которых составляет 10 лет и более, по упомянутым выше основаниям во всяком случае не освобождает государство от обязанности обеспечить этим гражданам реализацию конституционного права на жилище в установленном законом порядке при условии, что они приняты на учет нуждающихся в жилых помещениях уполномоченным на то органом.

Осуществление гражданами, уволенными с военной службы по указанным основаниям и нуждающимися в жилых помещениях, конституционного права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства посредством избрания в качестве места свое-

го постоянного жительства того населенного пункта, где расположена воинская часть, в которой они проходили военную службу непосредственно перед увольнением, либо любого другого населенного пункта не может сопровождаться изменением их правового положения в отношении с государством по поводу обеспечения жильем и служить надлежащей основой для введения различий в правах, предоставляемых в этой сфере.

Кроме того, постановка военнослужащих на учет нуждающихся в жилых помещениях по месту прохождения военной службы жилищными комиссиями органов военного управления, воинских частей, организаций Вооруженных Сил Российской Федерации, равно как и постановка на такой учет граждан, уволенных с военной службы, органами местного самоуправления по новому избранному месту постоянного жительства, означает признание факта нуждаемости этих лиц в жилых помещениях уполномоченным на то органом. С этой точки зрения всем указанным гражданам на период до фактического обеспечения их жилыми помещениями независимо от места постановки на учет нуждающихся в жилых помещениях должно быть предоставлено равное право на получение мер социальной поддержки, установленных законом в рамках системы жилищного обеспечения военнослужащих и лиц, уволенных с военной службы, включая ежемесячную денежную компенсацию за наем (поднаем) жилых помещений.

Следовательно, истолкование органами исполнительной и судебной власти абзаца второго пункта 14 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» как предполагающего признание права на получение ежемесячной денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений только за теми гражданами, которые после увольнения с военной службы изъявили желание изменить место постоянного жительства и были приняты на учет нуждающихся в жилых помещениях органом местного самоуправления по новому избранному месту постоянного жительства, при отсутствии адекватных мер социальной поддержки в отношении граждан, принятых на такой учет по месту прохождения военной службы жилищными комиссиями органов военного управления, воинских частей, организаций Вооруженных Сил Российской Федерации, означает установление

различий в условиях приобретения права на получение указанной денежной компенсации бывшими военными, состоящими на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий, исключительно в зависимости от того, каким органом они были приняты на учет, то есть порождает не имеющую объективного и разумного оправдания дифференциацию в правовом положении лиц, относящихся к одной и той же категории, которая несовместима с требованиями статьи 19 (часть 2)

Конституции РФ и не согласуется с конституционно значимыми целями возможных ограничений прав и свобод человека и гражданина (часть 3 статьи 55 Конституции РФ).

Международно-правовые документы, использованные в Постановлении: статья 12 Международного пакта о гражданских и политических правах, статья 2 Протокола № 4 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, закрепляющие право на свободу выбора места пребывания и жительства.

Постановление от 17 июня 2013 года № 13-П по делу о проверке конституционности части 2 статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О дополнительном социальном обеспечении членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации”»

(Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 25. Ст.3206)

Правовые категории в Постановлении: обратная сила закона, правовая определенность, обязательное социальное страхование и дополнительное социальное обеспечение, свобода предпринимательской деятельности, право собственности.

Заявители: Арбитражный суд Сахалинской области, Арбитражный суд Приморского края (в порядке части 4 статьи 125 Конституции РФ).

Предмет рассмотрения: часть 2 статьи 2 Федерального закона от 23 декабря 2010 года № 360-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О дополнительном социальном обеспечении членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации”», в той мере, в которой она служит основанием назначения и уплаты страховых взносов для дополнительного социального обеспечения членов летных экипажей воздушных судов с 1 января 2010 года без применения предельной базы для исчисления страховых взносов (415 000 рублей), существовавшей до вступления в силу оспариваемых положений.

Позиция заявителей: статья 2 Федерального закона от 23 декабря 2010 года № 360-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О дополнительном социальном обеспечении членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации”», как придавшая обратную силу порядку определения базы для начисления взносов, за счет

которых членам летных экипажей воздушных судов гражданской авиации выплачивается ежемесячная доплата к пенсии, изменена в худшую для плательщиков этих взносов сторону, что противоречит положениям статей 34, 35 и 57 Конституции РФ.

Итоговые выводы решения: Конституционный Суд признал часть 2 статьи 2 Федерального закона от 23 декабря 2010 года № 360-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О дополнительном социальном обеспечении членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации”» соответствующей Конституции РФ в той мере, в какой содержащееся в ней предписание направлено на создание условий для выплаты ежемесячной доплаты к пенсии, установленной в соответствии с законодательством Российской Федерации, членам летных экипажей воздушных судов гражданской авиации и тем самым — на достижение целей дополнительного социального обеспечения указанной категории работников.

Конституционный Суд признал часть 2 статьи 2 Федерального закона от 23 декабря 2010 года № 360-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О дополнительном социальном обеспечении членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации”» не соответствующей Конституции РФ, ее статьям 1 (часть 1), 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1), 35 (часть 1), 54 (часть 2), 55

(часть 3) и 57, в той мере, в какой содержащееся в ней предписание придает обратную силу ухудшающим положение плательщиков взносов на доплату к пенсии членам летных экипажей воздушных судов гражданской авиации — организаций, использующих труд указанной категории работников, правилам определения базы для начисления этих взносов.

Мотивы решения. Конституцией РФ не исключается создание дополнительных форм социального обеспечения кроме государственных пенсий и социальных пособий. Ежемесячная доплата к пенсии, устанавливаемая лицам из числа членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации, имеет собственную правовую природу, отличную от системы обязательного пенсионного страхования. Данные доплаты имеют обособленный источник финансирования, формируемый за счет взносов, которые начисляются работодателями по дополнительному тарифу на фонд оплаты труда работающих представителей данной профессиональной группы, имеют целевое назначение и направляются на финансирование ежемесячной доплаты к пенсии тем членам летных экипажей, кто оставил летную работу. Размер этой доплаты определяется с учетом суммы фактически поступивших в Пенсионный фонд РФ средств на ее выплату в виде страховых взносов.

Взносы на дополнительное социальное обеспечение членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации не подпадают под данное Налоговым кодексом РФ определение налогов и сборов, по своему юридическому содержанию и социально-правовой природе представляют собой обязательные целевые платежи публично-правового характера — они взыскиваются на началах обязательности, безвозвратности и индивидуальной безвозмездности, формирование базы для начисления этих взносов и их уплаты осуществляются на протяжении всего календарного года. Согласно ранее выраженной позиции Конституционный Суд отметил, что страховые взносы на дополнительное социальное обеспечение не являются индивидуально возмездными платежами, но по существу имеют публично-правовой характер (см.: *Определение от 5 марта 2009 года № 379-О-О*).

Федеральный законодатель при принятии оспариваемых законоположений отменил

предельную базу для начисления страховых взносов, введенную с 1 января 2010 года (415 000 рублей), восстанавливая правовое регулирование, существовавшее в период действия главы 24 Налогового кодекса РФ, в соответствии с которым взносы на выплату доплаты к пенсии взимались со всех начисленных в пользу работников выплат и вознаграждений без ограничения максимального размера. При этом законодатель исходил из того, что размер ежемесячной доплаты к пенсии помимо иных факторов (число организаций, использующих труд членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации, количество работающих в должности члена летного экипажа, размер фонда оплаты труда и т.д.) напрямую зависит от суммы взносов, уплачиваемых в Пенсионный фонд организациями, использующими труд членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации, применение же предельной величины базы для начисления данных целевых платежей может повлечь сокращение соответствующих поступлений в Пенсионный фонд РФ, что, следовательно, влечет снижение размера назначаемой указанной категории работников ежемесячной доплаты к пенсии.

Соответствующее предписание, закрепленное частью 2 статьи 2 оспариваемого Федерального закона, в той мере, в какой оно обусловлено необходимостью формирования обособленного источника финансирования ежемесячной доплаты к пенсии в объеме, который позволил бы осуществлять ее выплату надлежащим образом, тем самым направлено на защиту социальных прав указанной категории работников, то есть преследует конституционно значимые цели и не может рассматриваться как противоречащее Конституции РФ.

В результате принятия оспариваемых заявителем положений федерального законодательства, облагаемая база для начисления указанных взносов, и, следовательно, и финансовая нагрузка на их плательщиков — организации, использующие труд членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации, увеличились, то есть положение таких организаций было ухудшено в части, изменяющей порядок определения базы для начисления взносов, что потребовало от работодателей дополнительных финансовых

расходов на формирование источника доплаты к пенсии указанной категории работников, которые не были запланированы в их бюджетах.

Правовое регулирование, которым порядку определения базы для начисления взносов на дополнительное социальное обеспечение членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации, изменившему их размер в сторону повышения, была придана обратная сила, вопреки требованиям Конституции РФ, в том числе ее статей 1 (часть 1), 8 (часть 1), 15 (часть 1), 34 (часть 1), 35 (часть 1) и 57, неправомерно ограничивает право плательщиков этих взносов — организаций, использующих труд указанной катего-

рии работников, на свободное использование своего имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, а также — учитывая, что взносы на дополнительное социальное обеспечение членов летных экипажей являются обязательными публично-правовыми платежами, — нарушает такие принципы правового государства, как запрет на придание обратной силы закону, ухудшающему положение плательщиков соответствующих платежей, и стабильность условий хозяйствования.

Материал подготовлен Дарьей Заграничновой, Ольгой Подоплеловой и Юлией Рудт.