

В КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ РОССИИ

Обзор постановлений, вынесенных Конституционным Судом Российской Федерации

ИЮНЬ • 2014

Постановление от 3 июня 2014 года № 17-П по делу о проверке конституционности положений пунктов 6 и 7 статьи 168 и пункта 5 статьи 173 Налогового кодекса Российской Федерации

(Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>); номер опубликования: 001201406050016; дата опубликования: 05.06.2014)

Правовые категории в Постановлении: налог на добавленную стоимость; принцип равенства в сфере налогообложения; налоговое планирование.

Заявитель: Общество с ограниченной ответственностью «Торговый дом «Камснаб»» (в порядке части 4 статьи 125 Конституции РФ).

Предмет рассмотрения: положения пунктов 6 и 7 статьи 168 и пункта 5 статьи 173 Налогового кодекса РФ постольку, поскольку эти положения в их взаимосвязи могут служить основанием для возложения на лицо, признанное плательщиком единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, обязанности по уплате налога на добавленную стоимость с операций по розничной реализации товаров без выставления покупателям счетов-фактур.

Позиция заявителя. Нарушение положениями пунктов 6 и 7 статьи 168 и пункта 5

статьи 173 Налогового кодекса РФ своих прав, гарантированных статьями 8 (часть 1), 34 (часть 1) и 57 Конституции РФ заявитель усматривает в том, что эти положения — по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, — вопреки принципам равенства и справедливости налогообложения, ясности и непротиворечивости налоговой нормы возлагают на организацию, считавшую себя плательщиком налога на добавленную стоимость и исчислявшую сумму этого налога с производимых ею операций по розничной продаже товаров населению, но впоследствии признанную плательщиком единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, обязанность уплатить помимо него налог на добавленную стоимость с сумм, полученных от реализации товаров.

Итоговый вывод решения: пункты 6 и 7 статьи 168 и пункт 5 статьи 173 Налогового кодекса РФ не противоречат Конститу-

ции РФ, поскольку содержащиеся в них положения по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования не предполагают возможность возложения на лицо, занимающееся розничной реализацией товаров без выставления покупателям счетов-фактур, обязанности по уплате в бюджет налога на добавленную стоимость, если такое лицо по виду осуществляемой им предпринимательской деятельности относится к плательщикам единого налога на вмененный доход.

Мотивы решения. Обращаясь к анализу особенностей экономико-правовой природы налога на добавленную стоимость, Конституционный Суд РФ пришел к следующим выводам (см.: *постановления от 28 марта 2000 года № 5-П, от 20 февраля 2001 года № 3-П, определения от 8 апреля 2004 года № 169-О, от 4 ноября 2004 года № 324-О, от 15 февраля 2005 года № 93-О и др.*):

— данный налог, будучи формой изъятия в бюджет части добавленной стоимости, является косвенным налогом: реализация товаров (работ, услуг) производится по ценам (тарифам), увеличенным на сумму налога на добавленную стоимость, а бремя его уплаты ложится на приобретателя товаров (работ, услуг), которому, предоставлено право уменьшить собственное обязательство по уплате данного налога на налоговые вычеты в размере суммы налога, предъявленной ему продавцом к уплате при реализации товаров (работ, услуг);

— в целях обеспечения надлежащего порядка применения налоговых вычетов и создания условий, позволяющих оценить их правомерность и пресечь ситуации, связанные с необоснованным возмещением сумм налога из бюджета, Налоговый кодекс РФ предусматривает в качестве основания для принятия налогоплательщиком к вычету суммы налога на добавленную стоимость специальный документ — счет-фактуру, который выставляется продавцом и должен отвечать требованиям, закрепленным статьей 169 данного Кодекса.

Обязанность по выставлению счета-фактуры, как следует из статьи 168 Налогового кодекса РФ, распространяется на всех плательщиков налога на добавленную стоимость в качестве безусловного требования, однако

ее осуществление имеет специфику в случаях реализации товаров населению в розницу. Исходя из этого пункт 6 статьи 168 Налогового кодекса РФ предписывает включать в цену (тариф) товара (работы, услуги) при его реализации населению сумму налога на добавленную стоимость, не выделяя эту сумму на выставляемых ярлыках, ценниках, чеках и в других документах, выдаваемых покупателю.

По смыслу приведенных законоположений, определяющих особенности реализации товаров (работ, услуг) населению по розничным ценам (тарифам), покупателями в таких случаях выступают физические лица, которые, по общему правилу, плательщиками налога на добавленную стоимость не признаются. Соответственно, для таких покупателей выделение суммы налога на добавленную стоимость в составе цены на приобретаемые товары (работы, услуги) не имеет юридического значения, поскольку исчисление продавцом суммы налога расчетным путем не является тем действием, которое порождает у них право на применение налогового вычета.

Предусмотренные статьей 168 Налогового кодекса РФ правила выставления счета-фактуры распространяются именно на оформление операций по реализации товаров (работ, услуг), облагаемых налогом на добавленную стоимость, и допускают в отношении операций по реализации товаров (работ, услуг), которые данным налогом не облагаются, в том числе в розничной торговле (при оказании платных услуг непосредственно населению), изъятия из обязанности выставлять счета-фактуры, которая считается выполненной, если продавец выдал покупателю кассовый чек (или приравненный к нему документ установленной формы).

Таким образом, предписания статьи 168 Налогового кодекса РФ, в том числе ее пунктов 6 и 7, адресованы именно плательщикам налога на добавленную стоимость и не содержат оговорки о возможности их распространения на лиц и на операции, которые от уплаты этого налога освобождены в силу закона.

Обоснованность применения системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, являющегося по своей правовой природе специальным налоговым режимом в сфере малого и среднего предпринимательства, при котором уплата большинства налогов и сбо-

ров заменяется единым платежом (см.: *определения от 9 апреля 2001 года № 82-О, от 16 ноября 2006 года № 475-О*), зависит от соблюдения налогоплательщиками ограничений и требований, предъявляемых к тем видам предпринимательской деятельности, которые подпадают под действие этой системы налогообложения.

Тем временем действующее правовое регулирование исключает возможность двойного налогообложения — по общей системе и по системе налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности (см.: *определения от 20 марта 2007 года № 167-О-О, от 15 июля 2010 года № 1066-О-О*).

Таким образом, пункты 6 и 7 статьи 168 Налогового кодекса РФ не дают оснований для вывода о том, что приравненная для целей обложения налогом на добавленную стоимость к выставленным счетов-фактур выдача покупателем кассовых чеков (иных документов установленной формы) при розничной реализации товаров (работ, услуг) обязывает продавца таких товаров (работ, услуг) как плательщика единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности исчислять и уплачивать налог на добавленную стоимость. Иное — в нарушение принципа равенства в сфере налогообложения — означало бы возложение на налогоплательщиков не предусмотренных налоговым законодательством дополнительных налоговых обременений.

Плательщики единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности не признаются, по общему правилу, плательщиками налога на добавленную стоимость, а значит, не имеют права на применение налоговых вычетов по этому налогу. Следовательно, взимание с тех из них, кто осуществляет соответствующую предпринимательскую деятельность без выставления покупателю счета-фактуры, налога на добавленную стоимость не только возлагало бы на них не предусмотренные законом налоговые обязательства, но и лишало бы их права на вычет по этому налогу.

Применительно к операциям по реализации товаров (работ, услуг), которые не подлежат обложению налогом на добавленную стоимость, Конституционный Суд РФ отметил, что правила пункта 5 статьи 173 Налогового кодекса РФ предусматривают возможность

выбора налогоплательщиком наиболее оптимального способа организации экономической деятельности: налогоплательщик вправе либо сформировать цену товаров (работ, услуг) без учета сумм налога на добавленную стоимость, либо выставить контрагенту счета-фактуры с выделением суммы налога на добавленную стоимость, притом что эта сумма (без учета налоговых вычетов) подлежит уплате в бюджет (см.: *Определение от 7 ноября 2008 года № 1049-О-О*). Такое законодательное регулирование направлено на согласование интересов государства и налогоплательщиков, покупателей и поставщиков товаров (работ, услуг), оно определяет меру свободы усмотрения налогоплательщиков в процессе исполнения ими конституционной обязанности по уплате налогов, при которой они вправе самостоятельно осуществлять налоговое планирование, что не может рассматриваться как нарушение их конституционных прав.

Пункт 5 статьи 173 Налогового кодекса РФ возлагает обязанность по уплате налога на добавленную стоимость на лиц, не являющихся его плательщиками, или на плательщиков данного налога, освобожденных от исполнения обязанностей, связанных с его исчислением и уплатой, не ввиду одного лишь факта реализации ими товаров (работ, услуг), но при условии выставления покупателю счета-фактуры с выделением суммы данного налога. Это продиктовано тем, что данный документ служит основанием для принятия покупателем предъявленных продавцом товаров (работ, услуг) сумм налога на добавленную стоимость к вычету; вместе с тем пункт 5 статьи 173 Налогового кодекса РФ не предназначен для регулирования отношений, возникающих между продавцом товаров (работ, услуг) и конечным их потребителем, которому счет-фактура не выставляется, поскольку он не является плательщиком налога на добавленную стоимость, применяющим налоговый вычет; исходя из этого данная норма не может расцениваться как затрагивающая конституционные права указанной категории налогоплательщиков (см.: *Определение от 21 декабря 2011 года № 1856-О-О*).

Соответственно, положения пунктов 6 и 7 статьи 168 и пункта 5 статьи 173 Налогового кодекса РФ в их взаимосвязи не должны пониматься в как допускающие признание лица,

которое не является плательщиком налога на добавленную стоимость, обязанным уплатить этот налог в бюджет только на том основании, что такое лицо, полагая необходимым использование общей системы налогообложения, указывало его в своей налоговой декларации, исчисляя при розничной реализации товаров (работ, услуг) сумму налога расчетным путем. Ошибочное декларирование сумм налога на добавленную стоимость не должно приводить к его взиманию, поскольку обязанность исчислить и уплатить налог возникает из закона.

Что касается реализации товаров (работ, услуг) населению по розничным ценам с учетом налога на добавленную стоимость в ре-

зультате неправильного применения налогоплательщиком общей системы налогообложения, то это обстоятельство не порождает у него налогового обязательства перед государством и не влечет изъятия суммы налога в доход бюджета. В таком случае взимание с лица налога на добавленную стоимость в полном объеме наряду с возложением на него обязанности по уплате единого налога на вмененный доход приводило бы к неправомерному ограничению его имущественных прав, означало бы неосновательное изъятие денежных средств налогоплательщика в пользу казны, а следовательно, нарушало бы справедливый баланс публичных и частных интересов.

Постановление от 17 июня 2014 года № 18-П по делу о проверке конституционности части четвертой статьи 222 Уголовного кодекса Российской Федерации и статей 1, 3, 6, 8, 13 и 20 Федерального закона «Об оружии»

(Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>); номер опубликования: 001201406200001; дата опубликования: 20.06.2014)

Правовые категории в Постановлении: оружие, имеющее культурную (историческую) ценность; принципы правовой определенности, равенства, справедливости; избыточная ответственность.

Заявитель: гражданка Н. В. Урюпина (в порядке части 4 статьи 125 Конституции РФ).

Предмет рассмотрения: положение части четвертой статьи 222 Уголовного кодекса РФ, на основании которого во взаимосвязи с положениями статей 1, 3, 6, 13 и 20 Федерального закона «Об оружии» устанавливается уголовная ответственность за незаконный сбыт холодного оружия, имеющего культурную ценность.

Позиция заявителя: гражданка Н. В. Урюпина просит признать часть четвертую статьи 222 Уголовного кодекса РФ и статьи 1, 3, 6, 8, 13 и 20 Федерального закона «Об оружии» как не обеспечивающие защиту прав человека и гражданина, допускающие их необоснованное ограничение, а также влекущие нарушение принципа равенства всех перед законом, не соответствующими Конституции РФ, ее статьям 2, 15 (часть 3), 19 (части 1 и 2) и 55 (часть 3). Оспариваемые законоположения позволяют привлекать граждан к уголов-

ной ответственности за продажу антикварного холодного оружия, оборот которого — особенно в целях коллекционирования или продажи в качестве предмета, имеющего культурную ценность, — не представляет общественной опасности; при этом до настоящего времени в законодательстве отсутствуют положения, регулирующие правоотношения с участием физических лиц, возникающие при обороте антикварного холодного оружия (его копий и реплик), не отнесенного Федеральным законом «Об оружии» к гражданскому или боевому оружию, а также к запрещенному к обороту на территории страны оружию, а следовательно, оборот такого оружия как объекта гражданских прав в силу пунктов 1 и 2 статьи 129 Гражданского кодекса РФ является свободным.

Итоговый вывод решения: Конституционный Суд РФ признал положение части четвертой статьи 222 Уголовного кодекса РФ, предусматривающее уголовную ответственность за незаконный сбыт холодного оружия, и находящиеся во взаимосвязи с ним положения статей 1, 3, 6, 13 и 20 Федерального закона «Об оружии» соответствующими Конституции РФ в той мере, в какой ими устанавли-

ливается механизм защиты от противоправного оборота холодного оружия, владение которым потенциально угрожает общественной безопасности, жизни и здоровью людей.

В то же время Конституционный Суд РФ постановил признать положение части четвертой статьи 222 Уголовного кодекса РФ, предусматривающее уголовную ответственность за незаконный сбыт холодного оружия, не соответствующим Конституции РФ, ее статьям 19 (часть 1), 35 (части 1 и 2) и 55 (часть 3), в той мере, в какой — в системе сохраняющего неопределенность правового регулирования оборота холодного оружия, имеющего культурную ценность, приводящую к его произвольному истолкованию и применению, — данное законоположение не предполагает возможность учета специфики использования такого оружия и не позволяет лицу, желающему реализовать его как предмет, имеющий культурную ценность, осознать общественно опасный и противоправный характер своих действий, а также предвидеть их уголовно-правовые последствия.

Федеральному законодателю надлежит конкретизировать правила оборота холодного оружия, имеющего культурную ценность, и установить ответственность за их нарушение, соразмерную требованиям как обеспечения общественной безопасности, безопасности жизни и здоровья людей, так и защиты культурных ценностей и сохранения культурного наследия.

Мотивы решения. Согласно статье 71 Конституции РФ во взаимосвязи со статьями 18, 22 (часть 1), 35 (части 1, 2 и 4), 44 (части 2 и 3) и 45 (часть 1) государство в лице федерального законодателя берет на себя обязательство обеспечивать в рамках соответствующего правового регулирования адекватную защиту общественной безопасности, жизни и здоровья людей, реализацию права собственности, а также сохранение исторического и культурного наследия, в том числе его превентивную защиту посредством конкретизации правового режима (определения законных оснований) оборота холодного оружия, представляющего (могущего представлять) культурную ценность, но не утрачивающего при этом поражающих свойств, которые позволяют отнести его к оружию.

При реализации указанных полномочий, федеральный законодатель располагает до-

статочно широкой свободой усмотрения как в определении правового режима оборота различных видов оружия, так и в установлении за правонарушения в этой сфере эффективных мер публично-правовой ответственности, которые он не только вправе, но и обязан предусмотреть, руководствуясь общими принципами юридической ответственности, включая принципы юридического равенства и правовой определенности, а также принцип *nullum crimen, nulla poena sine lege*, которые конкретизированы в статьях 19 (часть 1) и 54 (часть 2) Конституции РФ.

Вместе с тем, определяя основания уголовной ответственности за правонарушения в этой сфере, федеральный законодатель обязан учитывать и правомочия собственников оружия соответствующего вида, с тем чтобы на основе принципов правовой определенности, равенства, справедливости, разграничить правомерный оборот оружия и противоправный, обеспечить дифференциацию мер ответственности за нарушение установленных правил, избегая несоразмерного, избыточного или произвольного их применения.

Соответственно, уголовная ответственность за правонарушения в сфере оборота оружия может считаться законно установленной и отвечающей требованиям статей 19, 54 и 55 (часть 3) Конституции РФ лишь при условии, что она адекватна общественной опасности того или иного правонарушения.

Оборот оружия как технических средств, конструктивно предназначенных для поражения живой или иной цели и, следовательно, способных причинить существенный вред жизни и здоровью людей, имуществу и природе, не только создает повышенную опасность для этих охраняемых Конституцией РФ ценностей, но и сопряжен с угрозой посягательства на другие конституционно значимые ценности.

Соответственно, определяя понятие оружия, устанавливая его виды и требования к техническим характеристикам, вводя ограничения на оборот того или иного вида оружия, регламентируя право на приобретение оружия, а также порядок его продажи, дарения и наследования и предусматривая уголовную ответственность за нарушение установленных правил в области оборота оружия, федеральный законодатель действовал в рамках своих дискреционных полномочий.

В то же время на законодательном уровне холодное оружие, имеющее культурную (историческую) ценность, рассматривается как обладающее не только соответствующими поражающими свойствами, но и особой историко-культурной ценностью, критериями которой служат дата изготовления («возраст») либо творческое варьирование конструкции, внешнего вида или художественной отделки. Соответственно, допустимость оборота такого оружия не может не зависеть от его культурного предназначения и, следовательно, не может не затрагивать и правоотношения, регулирование которых направлено на сохранение предметов, имеющих культурную ценность, а не только на обеспечение общественной безопасности и предупреждение незаконного распространения оружия. Таким образом, при привлечении к уголовной ответственности за нарушение правил оборота холодного оружия, имеющего культурную ценность, должна учитываться специфика данного вида оружия.

Между тем положения статьи 222 Уголовного кодекса РФ и Федерального закона «Об оружии» в их взаимосвязи как по своему буквальному содержанию, так и по смыслу, придаваемому им судебной практикой, исходят из широкого понятия холодного оружия как предмета, незаконный сбыт которого влечет уголовную ответственность. Тем самым нормативные положения, служащие основой для определения признаков такого преступления, как незаконный сбыт холодного оружия, как и их судебное толкование придают этому деянию равную общественную опасность независимо от предназначения, качеств и свойств конкретного предмета, квалифицируемого как холодное оружие, что — в нарушение вытекающих из статей 19 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции РФ принципов справедливости и равенства — не исключает возложение на правонарушителя избыточной ответственности, несоразмерной характеру совершенного деяния.

Согласно Гражданскому кодексу РФ объекты гражданских прав могут свободно отчуждаться или переходить от одного лица к другому в порядке универсального правопреемства либо иным способом, если они не ограничены в обороте; законом или в установленном законом порядке могут быть введены ограничения оборотоспособности объ-

ектов гражданских прав, в частности могут быть предусмотрены виды объектов гражданских прав, которые могут принадлежать лишь определенным участникам оборота либо совершение сделок с которыми допускается по специальному разрешению (пункты 1 и 2 статьи 129). Ограничения оборотоспособности такого специфического объекта гражданских прав, как холодное оружие, имеющее культурную ценность, не могут считаться установленными без конкретизации в законе или в принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах.

Закон РФ «О вывозе и ввозе культурных ценностей», положения которого направлены на защиту культурных ценностей от незаконного вывоза, ввоза и передачи права собственности на них, не запрещает оборот на территории Российской Федерации оружия, имеющего культурную ценность, и не содержит ограничений купли-продажи гражданами и иного отчуждения холодного оружия, имеющего культурную ценность.

Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что до настоящего времени в правовом регулировании порядка приобретения и хранения оружия, имеющего культурную ценность, в том числе старинного (антикварного) холодного оружия, имеет место несогласованность и, соответственно, сохраняется неопределенность в правилах его продажи гражданами. Отсутствие специальной правовой регламентации порядка продажи такого оружия приводит к необходимости выбора в конкретной правоприменительной ситуации между общими нормами различной отраслевой природы, одни из которых не учитывают возможную опасность этого оружия для жизни и здоровья людей, а другие — его культурную (историческую) значимость. В подобных условиях собственники такого оружия лишены возможности принять правильное решение, какими из этих норм, взаимно не согласованных и противоречивых, но имеющих, по существу, одинаковую юридическую силу, надлежит руководствоваться при его продаже и, как следствие, осознать противоправный характер своего поведения (соответствующего одному отраслевому режиму, но не отвечающего другому), тем более — его общественно опасный характер, а также предвидеть его правовые последствия, в том числе наступление уголовной ответственности.

Постановление от 26 июня 2014 года № 19-П по делу о проверке конституционности положений части 18 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пункта 4 статьи 10 и пункта 2 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 3 статьи 7 Закона Ивановской области «О муниципальных выборах»

(Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>); номер опубликования: 0001201406270004; дата опубликования: 27.06.2014)

Правовые категории в Постановлении: досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования; досрочные выборы в представительный орган муниципального образования; гарантии защиты прав депутатов представительного органа муниципального образования при его самороспуске.

Заявители: граждане А. В. Ерин и П. В. Лебедев (в порядке части 4 статьи 125 Конституции РФ).

Предмет рассмотрения: положения части 18 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пункта 4 статьи 10 и пункта 2 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 3 статьи 7 Закона Ивановской области «О муниципальных выборах» в той мере, в какой эти законоположения в системе действующего правового регулирования служат основанием для решения вопроса о возможности проведения в связи с самороспуском представительного органа муниципального образования досрочных выборов в случае, если соответствующее решение представительного органа муниципального образования обжаловано в суд по заявлению входившего в его состав депутата после назначения досрочных выборов.

Позиция заявителей: нарушение оспариваемыми законоположениями своих конституционных прав, гарантированных статьями 19 (части 1 и 2), 32 (части 1 и 2), 46 (части 1 и 2), 55 (части 2 и 3) и 133 Конституции РФ, заявители усматривают в том, что эти законоположения, не допуская — по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, — возможность отмены решений избирательной комиссии о назначении досрочных

выборов депутатов представительного органа муниципального образования в связи с досрочным прекращением его полномочий посредством самороспуска и об определении результатов состоявшихся выборов в случае, если решение о самороспуске признано судом незаконным, не позволяют исполнить такое судебное постановление (притом что оно вступило в законную силу) и тем самым делают иллюзорным право на судебную защиту как депутатов, срок полномочий которых не истек, так и осуществляющих местное самоуправление граждан, которые сформировали представительный орган муниципального образования и наделили его полномочиями на определенный срок.

Итоговый вывод решения: положения части 18 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пункта 4 статьи 10 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 3 статьи 7 Закона Ивановской области «О муниципальных выборах» признаны не противоречащими Конституции РФ, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу они предполагают обеспечение гарантий защиты прав депутатов представительного органа муниципального образования, принявшего решение о досрочном прекращении своих полномочий (самороспуске), в рамках связанных с разрешением вопроса о законности такого решения судебных процедур, которые во всяком случае должны быть завершены до наступления назначенной с учетом установленных законом кратчайших сроков даты проведения досрочных выборов в данный представительный орган нового созыва. В отношении проверки конституционности пункта 2 статьи 77 Федерального закона «Об основных гаран-

тиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» производство по данному делу прекращено.

Мотивы решения. При досрочном прекращении полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, как неоднократно указывал Конституционный Суд РФ (см.: *постановления от 16 октября 1997 года № 14-П и от 10 июня 1998 года № 17-П; определения от 14 января 2000 года № 2-О, от 17 июля 2007 года № 561-О-О, от 4 октября 2011 года № 1264-О-О, от 2 ноября 2011 года № 1464-О-О и от 17 ноября 2011 года № 1489-О-О*), должны быть, в частности, гарантированы возможность судебной проверки соответствующего решения по заявлению выборных лиц, которых оно затрагивает, а также проведение досрочных выборов в установленные законом сроки. Соблюдение этих гарантий является конституционно значимым и в тех случаях, когда досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования осуществлено на основе его собственного решения, то есть путем самороспуска. Недопустимо игнорирование установленного порядка досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования, произвольное прерывание срока легислатуры, в том числе по его собственному решению, которое во всяком случае не может быть выведено из сферы судебного контроля, в частности с точки зрения соблюдения законности процедуры принятия такого решения.

Именно при обеспечении возможности судебного контроля за законностью решения представительного органа муниципального образования о досрочном прекращении своих полномочий путем самороспуска, с одной стороны, и проведении в установленные законом сроки досрочных выборов такого органа — с другой, может быть достигнут баланс между интересами избранных ранее депутатов представительного органа муниципального образования, чьи полномочия были прекращены досрочно вследствие самороспуска, и публичными интересами муниципального образования, связанными с необходимостью формирования без необоснованных промед-

лений представительного органа нового созыва в целях непрерывности осуществления муниципальной власти.

В Постановлении от 27 июня 2013 года № 15-П Конституционный Суд РФ сформулировал следующие правовые позиции применительно к институту удаления главы муниципального образования в отставку.

Нормативно-правовое регулирование судебной защиты прав лица, удаленного в отставку с должности главы муниципального образования должно коррелировать с требованиями избирательного законодательства относительно оснований, условий и сроков назначения и проведения досрочных выборов на соответствующую должность. Поскольку в ином случае в процессе правоприменения не исключались бы ситуации недопустимой коллизии и неопределенности применительно к правовым последствиям судебного решения, направленного на восстановление прав лица, незаконно удаленного с должности главы муниципального образования, и итогам состоявшегося акта волеизъявления местного сообщества в рамках досрочных выборов на эту должность.

Исходя из того, что в условиях действующего правового регулирования положения частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» допускают в правоприменительной практике проведение досрочных выборов главы муниципального образования до разрешения судом вопроса о законности состоявшегося удаления в отставку и тем самым не гарантируют возможность реального восстановления его прав в случае признания судом соответствующего решения представительного органа местного самоуправления незаконным. Конституционный Суд РФ пришел к выводу о несоответствии этих законоположений Конституции РФ и обязал федерального законодателя внести в правовое регулирование изменения, обеспечивающие максимально возможное сокращение сроков судебного обжалования такого решения и незамедлительное рассмотрение судом дела о проверке его законности. Одновременно Конституционный Суд РФ установил, что впредь до внесения в действующее правовое регулирование надлежащих изменений правоприменительные органы должны исходить из недопустимости на-

значения досрочных выборов на должность главы муниципального образования до разрешения судом соответствующего дела.

В законоположениях, применительно к которым Конституционным Судом РФ были сформулированы приведенные правовые позиции, по сути, получили отражение общие начала, связанные с досрочным прекращением полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Соответственно, эти правовые позиции *mutatis mutandis* подлежат учету и при решении вопросов, касающихся досрочного прекращения полномочий депутатов представительного органа муниципального образования вследствие его самороспуска.

Предусмотрев возможность досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования путем самороспуска, федеральный законодатель не установил какой-либо специальной процедуры, относящейся к порядку и условиям судебной проверки законности соответствующего решения представительного органа муниципального образования. Поскольку определение порядка принятия решения о самороспуске прямо отнесено к предмету регулирования устава муниципального образования, предполагается, что именно на уровне муниципального нормотворчества должны быть закреплены и сопутствующие гарантии, которые исключали бы возможность решения представительным органом муниципального образования вопроса о самороспуске произвольным образом.

Отсутствие в федеральном законодательстве специальных норм, непосредственно регулирующих порядок самороспуска представительного органа муниципального образования, не ставит под сомнение необходимость обеспечения депутатам этого органа, чьи полномочия вследствие его самороспуска были прекращены досрочно, гарантий своевременной и эффективной судебной защиты их прав.

Из этого следует, что в случае досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования путем самороспуска установленный действующим федеральным законодательством срок проведения досрочных выборов не может при-

меняться в целях блокирования возможности использования процедур судебной проверки законности решения представительного органа муниципального образования о самороспуске. В свою очередь, подлежащие специальному законодательному урегулированию сроки, в рамках которых должна осуществляться судебная защита нарушенных таким решением прав, должны быть максимально сокращены, с тем чтобы исключить необоснованно продолжительное сохранение ситуации неопределенности в отношении правового статуса представительного органа муниципального образования, принявшего решение о самороспуске, и статуса входящих в его состав депутатов.

Правоприменительные органы, включая суды, следуя принципу конституционной добросовестности, во всяком случае должны исходить из недопустимости возникновения ситуации, при которой в результате рассогласованного применения института судебной защиты прав депутатов представительного органа муниципального образования, чьи полномочия прекращены досрочно в связи с самороспуском этого органа, и института проведения досрочных выборов для формирования его нового состава в муниципальном образовании оказывались бы формально действующими одновременно состав, избранный на досрочных выборах, и состав прежнего созыва, досрочное прекращение полномочий которого путем самороспуска признано судом незаконным.

Акты международного права, использованные в Постановлении: пункт 2 статьи 3, статья 11 Европейской хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 года; Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств (подписана в г. Кишиневе 7 октября 2002 года); постановления Европейского Суда по правам человека от 19 марта 1997 года по делу «Хорнсби (Hornsby) против Греции», от 7 мая 2002 года по делу «Бурдов против России», от 18 мая 2004 года по делу «Продан (Prodan) против Молдовы», от 6 октября 2005 года по делу «Шиляев против России», от 1 июня 2006 года по делу «Буй (Buij) против Хорватии» и др.

ИЮЛЬ • 2014

Постановление от 1 июля 2014 года № 20-П по делу о проверке конституционности абзаца первого пункта 2 Постановления Верховного Совета Российской Федерации «О распространении действия Закона РСФСР “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС” на граждан из подразделений особого риска»

(Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>); номер опубликования: 0001201407030021; дата опубликования: 03.07.2014)

Правовые категории в Постановлении: социальное государство; права инвалидов; право на социальное обеспечение; права военнослужащих.

Заявитель: гражданин В. Ф. Лякин (в порядке части 4 статьи 125 Конституции РФ).

Предмет рассмотрения: абзац первый пункта 2 Постановления Верховного Совета Российской Федерации «О распространении действия Закона РСФСР “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС” на граждан из подразделений особого риска» в той мере, в какой содержащееся в нем положение служит основанием для решения вопроса о возможности назначения и выплаты ежемесячной денежной компенсации в возмещение вреда, причиненного здоровью, гражданам, в период после вступления в силу данного Постановления подвергшимся воздействию радиации в связи с непосредственным участием в действиях подразделений особого риска и вследствие этого признанным инвалидами.

Позиция заявителя: примененное судом в деле заявителя положение абзаца первого пункта 2 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2123-1 противоречит статьям 1, 2, 7 (часть 2), 18, 19, 21 (часть 1), 39 (часть 1), 41 (часть 1), 42, 54, 55 и 57 Конституции в той мере, в какой лишает граждан, принимавших участие в действиях подразделений особого риска после 27 декабря 1991 года и в связи с этим признанных инвалидами, возможности получать предусмотренную пунктом 15 части первой статьи 14 Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» ежемесячную денежную компенсацию в воз-

мещение вреда, причиненного здоровью радиационным излучением.

Итоговый вывод решения: Конституционный Суд РФ признал абзац первый пункта 2 оспариваемого Постановления Верховного Совета Российской Федерации не соответствующим Конституции, ее статьям 7, 19 (части 1 и 2), 39 (часть 1) и 42, в той мере, в какой он не предполагает в системе действующего правового регулирования предоставление гражданам из подразделений особого риска, ставшим инвалидами, ежемесячной денежной компенсации в возмещение вреда, причиненного здоровью в связи с радиационным воздействием.

Суд отметил, что федеральному законодательству надлежит внести в действующее законодательство соответствующие изменения, с тем чтобы гарантировать гражданам из подразделений особого риска, ставшим инвалидами, право на возмещение вреда, причиненного здоровью в связи с радиационным воздействием, на равных условиях с другими гражданами из числа военнослужащих, получивших при исполнении обязанностей военной службы повреждение здоровья в связи с радиационным воздействием и вследствие этого признанных инвалидами.

Впредь до внесения в правовое регулирование надлежащих изменений гражданам из подразделений особого риска, ставшим инвалидами, должна устанавливаться ежемесячная денежная компенсация в возмещение вреда, причиненного здоровью в связи с радиационным воздействием, в соответствии с пунктом 15 части первой статьи 14 Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».

Мотивы решения. Согласно статье 42 Конституции каждый имеет право на возме-

шение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Данному конституционному праву корреспондирует вытекающая из статей 1, 2, 7, 18 и 53 Конституции обязанность Российской Федерации как правового социального государства гарантировать право на возмещение вреда здоровью. Возложение на государство соответствующих обязательств тем более оправдано по отношению к гражданам, непосредственно участвовавшим в ликвидации последствий радиационных аварий, привлеченным к испытаниям ядерного оружия или ликвидации аварий ядерных установок на военных объектах. К числу граждан, выполнявших служебные обязанности в условиях, сопряженных с опасностью для жизни и здоровья, и действовавших при этом в публичных интересах, относятся и граждане из подразделений особого риска.

Социальная защита граждан из подразделений особого риска осуществляется на основании Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2123 «О распространении действия Закона РСФСР “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС” на граждан из подразделений особого риска». Изначально положения данного Постановления предполагали предоставление гражданам из подразделений особого риска таких же мер социальной поддержки, как и инвалидам вследствие чернобыльской катастрофы. В результате изменений, внесенных в пункт 2 вышеуказанного Постановления статьей 9 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, норма о ежемесячной компенсации в возмещение вреда здоровью на граждан из подразделений особого риска, ставших инвалидами вследствие воздействия радиации, более не распространяется.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд РФ, федеральный законодатель, реализуя полномочия в сфере социальной защиты, должен исходить из недопустимости издания законов, отменяющих или умаляющих права граждан, и основывать свои решения на конституционных принципах равенства и справедливости, из которых вытекает необходимость равного обращения с лицами, находящимися в равных условиях (см.: *постановления от 24 мая 2001 года № 8-П,*

от 3 июня 2004 года № 11-П, от 5 апреля 2007 года № 5-П, от 10 ноября 2009 года № 17-П, от 24 октября 2012 года № 23-П и др.)

В силу данной правовой позиции федеральный законодатель, внося изменения в систему правового регулирования социальной защиты, мог отменить выплату ежемесячной денежной компенсации в возмещение вреда здоровью гражданам из подразделений особого риска, ставшим инвалидами, но при условии соблюдения указанных конституционных принципов в отношении лиц, права которых затрагиваются вносимыми изменениями и которые находятся в сходных обстоятельствах.

Конституционный Суд РФ также отметил, что при осуществлении правового регулирования в какой бы то ни было сфере законодатель должен учитывать интересы и потребности инвалидов как лиц, нуждающихся в повышенной социальной защите, что предполагает создание специальных правовых механизмов, имеющих целью предоставление инвалидам дополнительных преимуществ по сравнению с лицами, сохранившими здоровье, чтобы гарантировать равные с другими гражданами возможности при реализации конституционных прав.

Однако при определении объема социальной защиты граждан из подразделений особого риска действующее правовое регулирование не учитывает наличие у лица инвалидности (факт установления которой однозначно свидетельствует о причинении вреда здоровью) вследствие заболевания, полученного им в связи с непосредственным участием в действиях подразделений особого риска.

Кроме того, Конституционный Суд РФ указал, что оспариваемая норма не учитывает наличия у граждан из подразделений особого риска статуса военнослужащего, обуславливающего содержание и характер обязанностей государства по отношению к ним. Так, военнослужащим, пострадавшим в результате радиационного воздействия при исполнении служебных обязанностей и признанным в связи с этим инвалидами, предоставлено право на получение ежемесячных компенсационных выплат в возмещение вреда здоровью либо путем приравнивания их к инвалидам-чернобыльцам, либо путем отнесения их к инвалидам вследствие военной травмы. Что касается граждан из подразделений особого

риска, правовое регулирование не предусматривает для них возможности получения ежемесячных компенсаций, в связи с чем они фактически поставлены в худшее положение по сравнению как с военнослужащими, признанными инвалидами вследствие заболевания, полученного при исполнении служебных обязанностей при ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС, так и с инвалидами вследствие военной травмы.

Такое правовое регулирование, не учитывающее наличие у граждан из подразделений особого риска статуса военнослужащего, противоречит конституционному принципу равенства, соблюдение которого означает, помимо прочего, запрет вводить ограничения в правах лиц, принадлежащих к одной категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания.

Постановление от 8 июля 2014 года № 21-П по делу о проверке конституционности подпункта «г» пункта 18 Правил предоставления молодым семьям социальных выплат на приобретение (строительство) жилья и их использования (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2010 года № 1050)

(Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>); номер опубликования: 0001201407110007; дата опубликования: 11.07.2014)

Правовые категории в Постановлении: социальное государство, право на социальное обеспечение, охрана материнства и детства, право на жилище.

Заявитель: гражданка Е. А. Дурягина (в порядке части 4 статьи 125 Конституции РФ).

Предмет рассмотрения: подпункт «г» пункта 18 Правил предоставления молодым семьям социальных выплат на приобретение (строительство) жилья и их использования (утверждены постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2010 года № 1050) постольку, поскольку содержащееся в нем нормативное положение служит основанием для исключения молодой семьи, признанной нуждающейся в улучшении жилищных условий, из числа участников подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище» на 2011–2015 годы в связи с направлением заявителем средств материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий.

Акты международного права, использованные в Постановлении: статья 7 Декларации о правах инвалидов (принята Генеральной Ассамблеей ООН 9 декабря 1975 года), закрепляющая право инвалидов на экономическое и социальное обеспечение и на удовлетворительный уровень жизни; пункт 6 Стандартных правил обеспечения равных возможностей для инвалидов (приняты Генеральной Ассамблеей ООН 20 декабря 1993 года), подчеркивающий право инвалидов на равные с другими гражданами возможности и на равное улучшение условий жизни в результате экономического и социального развития; статья 28 Конвенции о правах инвалидов (принята Генеральной Ассамблеей ООН 13 декабря 2006 года), устанавливающая право инвалидов на достаточный жизненный уровень и социальную защиту.

Позиция заявителя: оспариваемое нормативное положение не соответствует статьям 6 (часть 2), 7, 19 (части 1 и 2), 38 (часть 1), 40 и 55 (часть 2) Конституции РФ, поскольку ставит семьи, участвующие в подпрограмме «Обеспечение жильем молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище» на 2011–2015 годы и направившие на улучшение жилищных условий средства материнского (семейного) капитала до получения социальной выплаты на приобретение (строительство) жилого помещения в рамках данной подпрограммы, в худшее положение по сравнению с семьями, которые, получив указанную социальную выплату, могут реализовать обе меры социальной поддержки одновременно, притом что правовое регулирование, действовавшее на момент направления заявительницей средств материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий, не предполагало возможность исключения ее семьи из подпрограммы «Обеспе-

чение жильем молодых семей» по данному основанию.

Итоговый вывод решения: Конституционный Суд признал подпункт «г» пункта 18 Правил предоставления молодым семьям социальных выплат на приобретение (строительство) жилья и их использования (утверждены постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2010 года № 1050) не противоречащим Конституции РФ, поскольку содержащееся в нем нормативное положение — по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования — не предполагает исключения из числа участников подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище» на 2011–2015 годы молодой семьи, имеющей детей, которая направила средства материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий до получения социальной выплаты на приобретение (строительство) жилья.

Мотивы решения. Согласно подпункту «г» пункта 18 Правил предоставления молодым семьям социальных выплат на приобретение (строительство) жилья и их использования (приложение № 3 к подпрограмме «Обеспечение жильем молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище» на 2011–2015 годы, утвержденной постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2010 года № 1050) ранее реализованное право на улучшение жилищных условий с использованием социальной выплаты или иной формы государственной поддержки за счет средств федерального бюджета является основанием для отказа в признании молодой семьи участницей подпрограммы.

Социальная выплата, предоставляемая за счет средств бюджетных ассигнований молодым семьям, в том числе имеющим детей, в рамках подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище» на 2011–2015 годы, носит строго целевой характер и по своей правовой природе является мерой государственной поддержки молодых семей, направленной на создание условий для осуществления ими конституционного права на жилище.

Одним из элементов многоаспектного механизма социальной поддержки семей, имеющих детей, является возможность получить государственную поддержку в виде материн-

ского (семейного) капитала, которая предоставляется за счет средств федерального бюджета в случае рождения в семье (усыновления) второго и последующих детей в период с 1 января 2007 года по 31 декабря 2016 года и которая может быть использована, в частности, на улучшение жилищных условий, причем независимо от факта признания семьи нуждающейся в жилом помещении.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд, требование о предоставлении социальных выплат на приобретение жилья непосредственно из Конституции РФ не вытекает, условия их получения определяются законодателем и (или) Правительством РФ в рамках их компетенции (см.: *определения от 27 мая 2010 года № 738-О-О, от 19 октября 2010 года № 1333-О-О и др.*).

Соответственно, Правительство РФ — соблюдая требования Конституции, которые обязывают его обеспечивать баланс публичных и частных интересов, не нарушая принципы справедливости и равенства, выступающие конституционным критерием оценки нормативного правового регулирования в данной сфере общественных отношений, и реализуя в рамках подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище» на 2011–2015 годы возложенные на него статьями 40 и 114 (пункты «в», «ж» части 1) Конституции РФ дискреционные полномочия с учетом финансовых возможностей государства и иных факторов — вправе устанавливать не только круг получателей социальной выплаты на приобретение (строительство) жилья, ее размер, условия предоставления и использования, но и основания для отказа в признании молодой семьи участницей данной подпрограммы.

К числу таких оснований подпункт «г» пункта 18 Правил предоставления молодым семьям социальных выплат на приобретение (строительство) жилья и их использования относит ранее реализованное молодой семьей право на улучшение жилищных условий с использованием социальной выплаты или иной формы государственной поддержки за счет средств федерального бюджета.

Введение этого ограничения имеет целью предоставление государственной поддержки на равных условиях максимальному числу молодых семей, признанных в установленном

порядке нуждающимися в улучшении жилищных условий, недопущение неоднократного получения ими за счет средств федерального бюджета аналогичных по своей правовой природе социальных выплат и само по себе не может рассматриваться как противоречащее конституционным принципам справедливости и равенства.

Вместе с тем, как показывает правоприменительная практика, содержащееся в подпункте «г» пункта 18 Правил предоставления молодым семьям социальных выплат на приобретение (строительство) жилья и их использования указание на использование для реализации права на улучшение жилищных условий иных форм государственной поддержки за счет средств федерального бюджета в качестве основания для отказа в признании молодой семьи участницей подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище» на 2011—2015 годы в отдельных случаях (что имело место в отношении семьи заявительницы по рассмотренному Судом делу) понимается как распространяющееся на те молодые семьи, имеющие детей, которые использовали для улучшения своих жилищных условий дополнительную меру социальной поддержки в виде материнского (семейного) капитала.

Однако такое понимание рассматриваемого нормативного положения не учитывает различное предназначение этих мер социальной поддержки в основанной на требованиях статей 7 (часть 1), 19 (части 1 и 2), 38 (часть 1) и 40 (часть 2) Конституции РФ системе социальной защиты молодых семей, имеющих детей. Материнский капитал предоставляется для дополнительной поддержки семей в случае рождения (усыновления) второго и последующих детей. Что касается рассматриваемой социальной выплаты, она на-

правлена на создание условий для осуществления молодыми семьями конституционного права на жилье.

Таким образом, закрепленные в Правилах предоставления молодым семьям социальных выплат на приобретение (строительство) жилья и их использования и Федеральном законе «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» положения, касающиеся круга лиц — получателей соответствующих мер социальной поддержки, условий и порядка их предоставления, не предполагают возможность отнесения материнского (семейного) капитала как дополнительной меры социальной поддержки семей, имеющих детей, к числу иных форм государственной поддержки, которые по своей правовой природе аналогичны социальной выплате на приобретение (строительство) жилья и использование которых является основанием для отказа в признании молодой семьи участницей подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище» на 2011—2015 годы.

Акты международного права, использованные в Постановлении: пункт 3 статьи 27 Конвенции о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 года), устанавливающий, что государства-участники обязуются поддерживать в соответствии с национальными условиями и в пределах своих возможностей программы оказания помощи родителям и другим лицам, воспитывающим детей, особенно в отношении обеспечения жильем.

Обзор подготовили: Артем Маркин, Олег Одоев, Ольга Подоплелова. Редактор: Татьяна Храмова.