



Именем  
Российской Федерации

## ПОСТАНОВЛЕНИЕ

### КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 4 Закона Челябинской области «О транспортном налоге» в связи с запросом Законодательного Собрания Челябинской области

город Санкт-Петербург

2 декабря 2013 года

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

с участием представителя Законодательного Собрания Челябинской области и Губернатора Челябинской области – кандидата юридических наук А.А.Грязева,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом «б» пункта 1 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 84, 85 и 86 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности пункта 2 статьи 4 Закона Челябинской области «О транспортном налоге».

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Законодательного Собрания Челябинской области. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое в запросе законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.М.Казанцева, объяснения представителя Законодательного Собрания Челябинской области и Губернатора Челябинской области, выступление приглашенного в заседание представителя Совета Федерации А.С.Саломаткина, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Пунктом 2 статьи 4 Закона Челябинской области от 28 ноября 2002 года № 114-ЗО «О транспортном налоге» пенсионерам и многодетным семьям, в собственности которых находятся транспортные средства любой мощности, была предоставлена налоговая льгота по транспортному налогу в виде значительно сниженной (по сравнению с обычной) налоговой ставки.

Закон Челябинской области от 30 сентября 2008 года № 312-ЗО «О внесении изменений в статьи 2 и 4 Закона Челябинской области «О транспортном налоге» ограничил круг лиц, которым предоставляется данная налоговая льгота, теми налогоплательщиками, чьи легковые автомобили имеют мощность двигателя до 150 лошадиных сил (до 110,33 кВт) включительно. Согласно пункту 2 статьи 4 Закона Челябинской области «О транспортном налоге» в последней редакции (от 24 июня 2010 года) пенсионеры и многодетные семьи, имеющие трех и более детей в возрасте до восемнадцати лет, в собственности которых находятся легковые автомобили с мощностью двигателя до 150 лошадиных сил (до 110,33 кВт) включительно, а мотоциклы и мотороллеры – до 36 лошадиных сил (до 26,47 кВт) включительно, уплачивают налог по ставке 1 рубль с каждой

лошадиной силы только в отношении одного транспортного средства по выбору налогоплательщика.

1.1. Решением Челябинского областного суда от 19 мая 2011 года, оставленным без изменения определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 3 августа 2011 года, было отказано в удовлетворении заявления гражданки Н.П.Андреевой об оспаривании ряда положений Закона Челябинской области «О транспортном налоге», включая пункт 2 его статьи 4, как устанавливающих дискриминационное разделение льготной категории граждан (пенсионеров) в зависимости от мощности двигателя легкового автомобиля, находящегося в их собственности, без учета фактической способности налогоплательщика к уплате налога, на том основании, что оспариваемые законоположения не противоречат федеральному закону.

Уставный суд Челябинской области, рассмотрев по жалобе Н.П.Андреевой дело о проверке соответствия тех же положений Закона Челябинской области «О транспортном налоге» Уставу (Основному Закону) Челябинской области, пришел к выводу, что отмена соответствующей налоговой льготы для определенной категории пенсионеров представляет собой отказ Челябинской области от взятых ею на себя обязательств по обеспечению условий для социальной поддержки и социального обслуживания населения Челябинской области, и постановлением от 12 февраля 2013 года признал пункт 2 статьи 4 названного Закона не соответствующим статьям 2 (часть 1) и 69 (часть 1) Устава (Основного Закона) Челябинской области в той мере, в какой им ограничивается право данной категории пенсионеров на налоговую льготу.

Законодательное Собрание Челябинской области полагает, что установление налоговых льгот, адресованных определенной категории налогоплательщиков, как и их отмена относятся к его дискреционным полномочиям как законодателя субъекта Российской Федерации, и просит подтвердить конституционность пункта 2 статьи 4 Закона Челябинской

области «О транспортном налоге» в части, признанной Уставным судом Челябинской области не соответствующей Уставу (Основному Закону) Челябинской области.

1.2. По смыслу статей 5 (часть 2), 73 и 118 Конституции Российской Федерации, признание нормативного правового акта субъекта Российской Федерации не соответствующим его конституции (уставу) может осуществляться лишь органом конституционного правосудия данного субъекта Российской Федерации, которому такое полномочие предоставлено конституцией (уставом). Нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации, изданный по вопросу, относящемуся к ведению Российской Федерации или к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, может быть проверен также на соответствие Конституции Российской Федерации Конституционным Судом Российской Федерации, в том числе по запросам органов и лиц, указанных в статье 125 (часть 2) Конституции Российской Федерации, если они считают этот нормативный правовой акт не подлежащим действию, как неконституционный, либо подлежащим действию вопреки официально принятому решению высших государственных органов субъекта Российской Федерации (статья 85 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

Из этого, как указывал Конституционный Суд Российской Федерации, следует, что в случае признания не соответствующим конституции (уставу) субъекта Российской Федерации закона субъекта Российской Федерации, принятого по вопросу, находящемуся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации либо принимает закон во исполнение решения органа конституционного правосудия данного субъекта Российской Федерации, либо – исходя из верховенства Конституции Российской Федерации – обращается с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации, если считает признанный не соответствующим конституции

(устава) субъекта Российской Федерации закон подлежащим действию вопреки официально принятому решению органа конституционного правосудия субъекта Российской Федерации (определения от 27 декабря 2005 года № 494-О и от 1 апреля 2008 года № 194-О-П).

В свою очередь, Конституционный Суд Российской Федерации – в силу требований статей 5 (часть 2), 71, 72, 73 и 76 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 118, 120 и 125 и статьей 85 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» – вправе при наличии надлежащего запроса проверить конституционность такого закона субъекта Российской Федерации, не оценивая при этом соответствие Конституции Российской Федерации положений конституции (устава) данного субъекта Российской Федерации, нарушение которых констатировано в решении органа конституционного правосудия субъекта Российской Федерации. Отсутствие у Конституционного Суда Российской Федерации данного полномочия означало бы – в нарушение статьи 125 (часть 2) Конституции Российской Федерации – изъятие нормативных правовых актов, принимаемых субъектами Российской Федерации по вопросам совместного ведения, из правовой системы Российской Федерации и тем самым – выведение таких актов из сферы контроля Конституционного Суда Российской Федерации.

Поскольку Закон Челябинской области «О транспортном налоге» издан по вопросу, относящемуся к совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, и пункт 2 статьи 4 названного Закона не отменен Законодательным Собранием Челябинской области, которое считает его соответствующим Конституции Российской Федерации и, вопреки решению Уставного суда Челябинской области, подлежащим действию, данный запрос следует признать допустимым.

Соответственно, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу является пункт 2 статьи 4 Закона

Челябинской области «О транспортном налоге» в части, регулирующей предоставление налоговой льготы по транспортному налогу пенсионерам, в собственности которых находятся легковые автомобили.

2. Российская Федерация как демократическое, правовое и социальное государство (статья 1, часть 1; статья 7, часть 1, Конституции Российской Федерации) осуществляет в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности (статья 2 Конституции Российской Федерации) и в интересах всего общества социальную, экономическую, правоохранительную и другие функции, которые материально обеспечиваются взимаемыми с граждан и юридических лиц налогами. Налоги, имеющие, таким образом, публичное предназначение, являются необходимой экономической основой существования и деятельности государства, условием реализации им указанных публичных функций, а обязанность платить законно установленные налоги и сборы распространяется на всех налогоплательщиков в качестве непосредственного требования Конституции Российской Федерации (статья 57).

Согласно Конституции Российской Федерации установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт «и» части 1); система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации устанавливаются федеральным законом (статья 75, часть 3); по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (статья 76, часть 2).

Из приведенных положений Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьей 5 (части 2 и 3) вытекает, что в сфере налогообложения законодатель субъекта Российской Федерации действует в пределах компетенции, которая предоставлена ему Конституцией

Российской Федерации и конкретизирующим ее федеральным законодательством о налогах и сборах. При этом, поскольку, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 21 марта 1997 года № 5-П, регулирование федеральными законами региональных налогов носит рамочный характер, предполагается, что наполнение соответствующих правовых институтов конкретным юридическим содержанием осуществляется законодателем субъекта Российской Федерации, который при установлении регионального налога, в том числе на основе вытекающего из статьи 19 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи со статьей 3 Налогового кодекса Российской Федерации требования юридического равенства в налоговых отношениях, реализуемого применительно к одной и той же категории налогоплательщиков с учетом экономического основания данного налога, определяет плательщиков данного налога и элементы налогообложения, а также, если сочтет необходимым, предусматривает налоговые льготы, правила их предоставления, способы исчисления конкретных ставок и т.д.

Данный вывод нашел отражение в Федеральном законе от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», который отнес к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, решение вопросов установления, изменения и отмены региональных налогов и сборов (подпункт 33 пункта 2 статьи 26<sup>3</sup>).

3. Согласно Налоговому кодексу Российской Федерации транспортный налог является региональным налогом (статья 14), он устанавливается данным Кодексом и законами субъектов Российской Федерации о налоге, вводится в действие в соответствии с данным Кодексом законами субъектов Российской Федерации о налоге и обязателен к уплате на территории

соответствующего субъекта Российской Федерации; устанавливая транспортный налог, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации определяют ставку налога, порядок и сроки его уплаты; при установлении налога законами субъектов Российской Федерации могут также предусматриваться налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиком (статья 356).

Исходя из этого в Законе Челябинской области «О транспортном налоге» для отдельных категорий граждан и организаций предусмотрены налоговые льготы как в виде освобождения от уплаты транспортного налога, так и в виде установления пониженной налоговой ставки (статья 4). В частности, для пенсионеров, имеющих в собственности транспортные средства, названным Законом в первоначальной редакции (от 28 ноября 2002 года) была введена пониженная налоговая ставка при уплате данного налога в отношении одного транспортного средства по выбору налогоплательщика. С 1 января 2009 года в связи с принятием Закона Челябинской области «О внесении изменений в статьи 2 и 4 Закона Челябинской области «О транспортном налоге» право на указанную налоговую льготу сохранилось только за пенсионерами, имеющими в собственности легковые автомобили с мощностью двигателя до 150 лошадиных сил (до 110,33 кВт) включительно. Соответственно, пенсионеры, имевшие на 1 января 2009 года в собственности легковые автомобили с большей мощностью двигателя, такое право утратили.

3.1. Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, законодатель, осуществляя в рамках предоставленной ему дискреции нормативно-правовое регулирование отношений по установлению, введению и взиманию налогов, а также предусматривая применительно к конкретному налогу соответствующие льготы, должен прежде всего учитывать закрепленные Конституцией Российской Федерации и составляющие основы конституционного строя Российской Федерации принципы правового и социального государства (статья 1, часть 1; статья 7), равенства (статья 19, части 1 и 2) и пропорциональности (статья 55, часть 3),



которыми ограничиваются пределы его усмотрения в этой сфере; при этом он вправе проводить налоговую политику, ориентированную на достижение определенных целей, включая перечисленные в статье 7 (часть 2) Конституции Российской Федерации; льготы по налогу и основания их использования налогоплательщиком могут предусматриваться в актах законодательства о налогах и сборах лишь в необходимых, по мнению законодателя, случаях, причем установление льгот не является обязательным; в то же время налоговые льготы не могут носить дискриминационный характер, вводить необоснованные и несправедливые различия в рамках одной и той же категории налогоплательщиков, т.е. нарушать конституционный принцип равенства (постановления от 21 марта 1997 года № 5-П, от 28 марта 2000 года № 5-П и от 13 марта 2008 года № 5-П; определения от 5 июля 2001 года № 162-О и от 7 февраля 2002 года № 13-О).

Внося изменения в условия предоставления налоговой льготы по уплате транспортного налога пенсионерами, имеющими в собственности легковые автомобили, законодатель Челябинской области с целью усиления адресности предоставления данной льготы воспользовался критерием, которым согласно статье 361 Налогового кодекса Российской Федерации надлежит руководствоваться федеральному законодателю и законодателям субъектов Российской Федерации при установлении налоговых ставок для плательщиков транспортного налога, не имеющих права на налоговые льготы, и который предполагает их дифференциацию, основанную на таком объективном показателе, как мощность двигателя автомобиля, определяющая, в частности, стоимость автомобиля и расходы на его содержание. Такой подход к правовому регулированию отношений по льготному налогообложению транспортным налогом, притом что установление данной налоговой льготы – хотя она и имеет определенную социальную направленность – не предопределено положениями Конституции Российской Федерации о социальном государстве и правовом статусе

личности, сам по себе не может расцениваться как несовместимый с ее требованиями.

Из выраженных в решениях Конституционного Суда Российской Федерации правовых позиций также следует, что статья 57 Конституции Российской Федерации требует от законодателя определять разумный срок, по истечении которого возникает обязанность каждого платить налоги и сборы; налогоплательщик должен быть заблаговременно осведомлен о составе и содержании своих налоговых обязательств, с тем чтобы иметь возможность заранее учесть связанные с этим затраты, которые, в свою очередь, не должны носить внезапный характер, выступая в качестве непреодолимого препятствия для реализации экономической свободы (постановления от 30 января 2001 года № 2-П и от 2 июля 2013 года № 17-П, Определение от 1 июля 1999 года № 111-О и др.). Этот вывод распространяется на случаи изменения правового регулирования налогообложения как юридических лиц, так и граждан – физических лиц, не осуществляющих предпринимательскую деятельность: в силу требований законодательства о введении в действие законов о налогах и сборах гражданам, которые до изменения правового регулирования имели право на пользование налоговой льготой и утрачивают его после вступления в силу соответствующего закона, должен быть предоставлен достаточный переходный период, в течение которого они могут адаптироваться к вносимым изменениям, с тем чтобы минимизировать неблагоприятные последствия.

Закон Челябинской области «О внесении изменений в статьи 2 и 4 Закона Челябинской области «О транспортном налоге» соответствует указанным требованиям, поскольку он был принят 30 сентября 2008 года, доведен до всеобщего сведения путем официального опубликования 16 октября 2008 года, а вступил в силу с 1 января 2009 года. Следовательно, введенным названным Законом ограничением на пользование налоговой льготой по транспортному налогу для пенсионеров, в собственности которых

находятся легковые автомобили с мощностью двигателя свыше 150 лошадиных сил (свыше 110,33 кВт), притом что им была предоставлена возможность адаптироваться к изменившимся условиям налогообложения, не нарушается конституционно-правовой режим стабильности налоговых отношений.

3.2. Таким образом, пункт 2 статьи 4 Закона Челябинской области «О транспортном налоге» – в той мере, в какой им предоставляется налоговая льгота по транспортному налогу в виде сниженной налоговой ставки пенсионерам, в собственности которых находятся легковые автомобили с мощностью двигателя до 150 лошадиных сил (до 110,33 кВт) включительно, – не может рассматриваться как нарушающий предписание Конституции Российской Федерации о законном установлении налогов и сборов и закрепленное ею разграничение компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Осуществленное законодателем Челябинской области в пределах его дискреционных полномочий изменение правового регулирования отношений по льготному налогообложению не может расцениваться и как снижающее конституционно обусловленный уровень социальной защиты пенсионеров и нарушающее их имущественные права.

Соответственно, указанное законоположение не противоречит Конституции Российской Федерации и как таковое, по смыслу статьи 125 (часть 6) Конституции Российской Федерации и конкретизирующих ее положений статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», сохраняет юридическую силу и подлежит применению судами, другими органами и должностными лицами.

Этим не исключается правомочие законодателя Челябинской области – исходя из требований Конституции Российской Федерации и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в том числе в настоящем Постановлении, – внести изменения в действующее

правовое регулирование в порядке совершенствования механизма предоставления плательщикам транспортного налога – пенсионерам, как социально уязвимой категории населения, налоговых льгот с учетом их социальной направленности.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 6, частью второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 78, 79, 86 и 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать пункт 2 статьи 4 Закона Челябинской области «О транспортном налоге» в части, регулирующей предоставление налоговой льготы по транспортному налогу пенсионерам, в собственности которых находятся легковые автомобили, не противоречащим Конституции Российской Федерации.

Соответственно, пункт 2 статьи 4 Закона Челябинской области «О транспортном налоге», как не утрачивающий юридическую силу и действующий, подлежит применению судами, другими органами и должностными лицами.

2. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

3. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации», на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) и в официальных изданиях органов государственной власти Челябинской области. Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд  
Российской Федерации

№ 26-П

**Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации  
Г.А.Гаджиева**

по Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 2 декабря 2013 года № 26-П по делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 4 Закона Челябинской области «О транспортном налоге» в связи с запросом Законодательного Собрания Челябинской области

1. В Постановлении от 2 декабря 2013 года № 26-П Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу о том, что пункт 2 статьи 4 Закона Челябинской области «О транспортном налоге» в части, регулирующей предоставление налоговой льготы по транспортному налогу пенсионерам, в собственности которых находятся легковые автомобили, не противоречит Конституции Российской Федерации. С этим выводом Конституционного Суда Российской Федерации возможно согласиться, однако следующее за ним утверждение о том, что названное законоположение, как *не утрачивающее юридическую силу и действующее*, подлежит применению судами, другими органами и должностными лицами, нуждается, с моей точки зрения, в серьезном дополнительном обосновании. Существуют все основания полагать, что утрата указанной нормой своей юридической силы произошла задолго до принятия Конституционным Судом Российской Федерации данного Постановления, а именно в момент признания ее противоречащей Уставу Челябинской области соответствующим Уставным судом субъекта Российской Федерации.

Закон Челябинской области от 30 сентября 2008 года № 312-ЗО «О внесении изменений в статьи 2 и 4 Закона Челябинской области «О

транспортном налоге» ограничил круг лиц, которым ранее была предоставлена налоговая льгота по транспортному налогу и которая состояла в том, что пенсионеры уплачивали налог по значительно сниженной, по сравнению с обычной, налоговой ставке. Согласно норме пункта 2 статьи 4 Закона Челябинской области «О транспортном налоге», действовавшей до 12 февраля 2013 года (дата принятия Уставным судом Челябинской области постановления от 12 февраля 2013 года № 001/13-П в связи с жалобой гражданки Н.П.Андреевой), пенсионеры, в собственности которых находятся легковые автомобили с мощностью двигателя до 150 лошадиных сил, уплачивают налог по ставке 1 рубль с каждой лошадиной силы. Те же пенсионеры, в собственности которых находятся легковые автомобили с мощностью более 150 л.с., стали уплачивать налог по общей ставке, что привело к тому, что транспортный налог для них одновременно возрос в 75 раз, причем независимо от года выпуска автомобиля и от его стоимости. Челябинский областной суд отказал в удовлетворении заявления гражданки Н.П.Андреевой о признании данной нормы противоречащей федеральному законодательству. Уставный суд Челябинской области, рассмотрев жалобу заявительницы, пришел к выводу о том, что указанная норма противоречит части 1 статьи 2 и части 1 статьи 69 Устава (Основного закона) Челябинской области. Законодательное собрание Челябинской области обратилось в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом, в котором просило подтвердить конституционность пункта 2 статьи 4 Закона Челябинской области «О транспортном налоге» в части, признанной не соответствующей Уставу Челябинской области и объявленной утратившей юридическую силу, т. е. недействительной. Какую цель преследовало Законодательное Собрание Челябинской области, обращаясь в Конституционный Суд Российской Федерации? Видимо, она состояла в том, чтобы добиться признания названной нормы подлежащей применению без возобновления законодательного процесса, имея в виду полномочие Конституционного Суда Российской Федерации, предусмотренное в части 1

статьи 85 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Необходимо учитывать особенности конституционно-правового статуса конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Конституционный законодатель исходит из того, что их решения являются окончательными и обязательными для исполнения – в этом отношении они схожи с решениями Конституционного Суда Российской Федерации. В силу части 4 статьи 27 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» решение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, принятое в пределах его полномочий, не может быть пересмотрено иным судом. Согласно части 1 статьи 6 того же Закона, вступившие в законную силу постановления судов субъектов Российской Федерации являются обязательными для всех без исключения органов государственной власти и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации. Одновременно в силу статьи 73 Конституции Российской Федерации, вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти – в том числе региональный законодатель, отталкиваясь от Конституции Российской Федерации и Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», вправе предусмотреть собственное правовое регулирование по вопросу юридической силы итоговых постановлений своего конституционного (уставного) суда. Так, согласно статье 5 Закона Челябинской области «Об Уставном суде Челябинской области», законы, иные нормативные правовые акты либо отдельные их части или положения, признанные Уставным судом Челябинской области противоречащими Уставу Челябинской области, утрачивают силу; в случае если решением Уставного суда Челябинской

области закон Челябинской области признан не соответствующим Уставу Челябинской области полностью или частично либо из решения Уставного суда Челябинской области вытекает необходимость устранения пробела в правовом регулировании, орган государственной власти области, принявший этот акт, рассматривает вопрос о принятии нового акта, который должен, в частности, содержать положения о признании утратившим силу акта, признанного не соответствующим Уставу Челябинской области полностью, либо о внесении необходимых изменений и (или) дополнений в акт, признанный не соответствующим Уставу Челябинской области в отдельной его части. При этом согласно статье 75, постановление Уставного суда Челябинской области окончательно, обжалованию не подлежит и вступает в законную силу немедленно после его провозглашения; оно действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами. Юридическая сила постановления Уставного суда Челябинской области о признании правового акта не соответствующим Уставу Челябинской области не может быть преодолена повторным принятием того же правового акта; правовые акты или их отдельные положения, признанные не соответствующими Уставу Челябинской области, не подлежат применению независимо от решения об отмене органами, их принявшими. Согласно части 1 статьи 6 указанного Закона, решение Уставного суда Челябинской области, принятое в пределах его полномочий, является окончательным и не может быть пересмотрено иным судом. В литературе справедливо отмечается, что истолкование механизма исполнения решений конституционного (уставного) суда субъекта, как предполагающего, что действие нормативного акта, признанного не соответствующим конституции (уставу), продолжается вплоть до его отмены соответствующим органом, противоречит духу региональной конституции и принципам конституционной юстиции в субъектах.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> См. Гошуляк В.В. Тенденции развития законодательства в части, касающейся исполнения решений конституционных (уставных) судов // Конституционное и муниципальное право, 2007, № 18



Кроме того, в одном из определений Конституционного Суда Российской Федерации содержится указание на то, что если суд выносит решение на основании правовых норм, «которые впоследствии будут признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации или конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, то лица, участвующие в деле, имеют право обжаловать его в порядке, предусмотренном гражданским процессуальным законодательством, на основе решения Конституционного Суда Российской Федерации или конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации».<sup>2</sup> В большинстве законов субъектов такие последствия прямо закреплены: правоприменительные решения судов и иных органов, основанные на актах, признанных не соответствующими уставу (конституции), не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены. По моим оценкам, такие нормы содержатся не менее чем в 15 региональных законах.<sup>3</sup> Если предположить, что на основании решения конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации происходит пересмотр дела по нормам процессуального законодательства, но затем такое решение регионального органа конституционного контроля де-факто преодолевается, то не вполне ясны правовые последствия этого для заявителя, выигравшего дело. Может ли он находиться сколь угодно долго в состоянии правовой неопределенности, в зависимости от того, какие действия предпримет законодатель и обратится ли он в федеральный Конституционный Суд?

Из этой логики неизбежно следует, что запрос Законодательного Собрания Челябинской области являлся недопустимым. Конституционный Суд Российской Федерации по результатам изучения дела в предварительном

---

<sup>2</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 4 октября 2005 года № 396-О об отказе в принятии к рассмотрению запроса Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан о проверке конституционности абзацев пятого и шестого статьи 215 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

<sup>3</sup> См., напр: Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 15 июня 2002 года 16-з № 363-II «О Конституционном суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве»; Закон Республики Адыгея от 17 июня 1996 года № 11 «О Конституционном Суде Республики Адыгея»; Закон ХМАО от 22 сентября 1997 года № 43-оз «Об Уставном Суде Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» и др.

порядке должен был отказать в принятии запроса к рассмотрению (статья 43 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»), а рассмотрев его в публичном слушании, должен был прекратить производство по делу (статья 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»). В противном случае можно утверждать, что постановление Суда по этому делу юридически является беспредметным, поскольку в нем дается оценка норме права, уже не существующей в правовом пространстве.

Часть 2 статьи 43 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предусматривает исключительные случаи, когда допускается проверка конституционности нормы, не имеющей более юридической силы. Если акт, конституционность которого оспаривается, был отменен или утратил силу к началу или в период рассмотрения дела, начатое Конституционным Судом Российской Федерации производство может быть прекращено, за исключением случаев, когда действием этого акта были нарушены конституционные права и свободы граждан. Следовательно, предполагаемое нарушение прав гражданина только и является тем единственным условием, при соблюдении которого производство по делу в подобных случаях допустимо. Так, можно предположить, что как заявитель жалобы в конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации, так и третья сторона – гражданин, на чье правовое положение влияет решение, недовольные им, могут прибегнуть к помощи федерального Конституционного Суда (впрочем, этот вопрос также еще нуждается в осмыслении). В настоящем деле в Конституционный Суд Российской Федерации обратилась сторона, противостоящая первоначальному заявителю – гражданину, а именно Законодательное Собрание. Следовательно, вопрос о защите нарушенных прав человека посредством федерального конституционного судопроизводства не ставился и не мог быть поставлен. К слову, как указал Суд в одном из своих недавних определений, утративший силу нормативный правовой акт во всяком случае

не может быть предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации в порядке абстрактного нормоконтроля.<sup>4</sup>

Конституционный Суд Российской Федерации в настоящем деле руководствовался статьей 85 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» исходя из того, что запрос о подтверждении конституционности нормативного акта органа государственной власти допустим, если заявитель считает его подлежащим действию вопреки официально принятому решению высших государственных органов субъекта Российской Федерации об отказе применять и исполнять его как не соответствующий Конституции Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации, расширительно толкуя эту норму, сформулировал следующую правовую позицию: в случае признания закона субъекта Российской Федерации не соответствующим конституции (уставу) субъекта Российской Федерации законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации либо принимает закон во исполнение решения органа конституционного правосудия субъекта Российской Федерации, либо – исходя из верховенства Конституции Российской Федерации – обращается с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации, если считает признанный не соответствующим конституции (уставу) субъекта Российской Федерации закон подлежащим действию вопреки официально принятому решению органа конституционного правосудия субъекта Российской Федерации».<sup>5</sup> Этот подход Суда во многом корреспондирует той позиции, которую он занял еще в Постановлении от 11 апреля 2000 года № 6-П, указав, что суд общей юрисдикции вправе признавать закон субъекта Российской Федерации противоречащим федеральному закону и, следовательно, недействующим и

---

<sup>4</sup> См. Определение Конституционного Суда РФ от 5 марта 2013 года № 332-О об отказе в принятии к рассмотрению запроса государственного собрания – Курултая Республики Башкортостан о проверке конституционности Закона Республики Башкортостан «О реестре муниципальных должностей муниципальной службы в Республике Башкортостан»

<sup>5</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2005 года № 494-О об отказе в принятии к рассмотрению запроса Народного Хурала Республики Бурятия о проверке конституционности ряда положений Закона Республики Бурятия «О республиканских целевых программах».

не подлежащим применению (но не недействительным), что влечет необходимость его приведения в соответствие с федеральным законом законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации. Этим не затрагивается право соответствующих органов и лиц на основании статьи 125 Конституции Российской Федерации обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с требованием о проверке конституционности федерального закона или закона субъекта Российской Федерации.<sup>6</sup>

Однако возникает вопрос: до каких пределов правовая позиция Суда по вопросу о нормоконтроле, осуществляемому судами общей юрисдикции, могла быть расширена, насколько она применима к нормоконтролю, осуществляемому конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации. Принципиальное отличие между юридической силой решений органов конституционной юстиции и решений судов общей юрисдикции и арбитражных судов, принимаемых в порядке судебного нормоконтроля, состоит в том, что первые являются окончательными, не подлежащими обжалованию. Что же касается решений иных судов, то их юридическая сила означает признание акта недействующим, а не недействительным. Не возвращаясь к деталям упомянутого дела 2000 года, напомним, что судья Г.А.Жилин в своем особом мнении указывал, что обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с ходатайством о подтверждении конституционности закона субъекта Российской Федерации, дисквалифицированного Верховным Судом Российской Федерации, не может основываться на статье 85 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Напомню также позицию, изложенную мною в особом мнении по другому делу: «В данном случае Верховный Суд Российской Федерации, принимая решение, и не исполнял и не применял Постановление Правительства Российской Федерации,

---

<sup>6</sup> См. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2000 года № 6-П по делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

поскольку оно выступало в качестве объекта проверки в процедуре судебного нормоконтроля». В таком случае Конституционный Суд Российской Федерации не вправе был отменить решение Верховного Суда Российской Федерации, коль скоро в нем констатировалось лишь несоответствие Постановления Правительства нормам федерального закона.<sup>7</sup>

Тем более встает вопрос о том, насколько процедура, предусмотренная статьей 85 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», была применима в настоящем деле. Используемые в конструкции статьи 85 формулировки «официально принятое решение», «государственные органы и должностные лица», «отказ применять и исполнять» косвенным образом свидетельствуют о том, что в данной норме не имеются в виду случаи осуществления нормоконтрольной деятельности уполномоченным на то законом специализированным судебным органом. Конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации в процессе проверки нормы закона на соответствие ее учредительному акту этого субъекта не отказывается и не может отказаться ее применять или исполнять, а может лишь установить посредством предназначенной для этого юрисдикционной процедуры, что эта норма не должна более применяться и исполняться всеми иными органами, должностными лицами, организациями и гражданами. Вдобавок существенным условием запроса по статье 85 является то, что орган (должностное лицо), отказывающееся в применении акта, делает это по мотивам его предполагаемого несоответствия Конституции Российской Федерации, однако конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации формально никак о соответствии акта Конституции Российской Федерации не высказывается, ибо имеет другой масштаб проверки – региональный учредительный акт.

---

<sup>7</sup> См. Определение Конституционного Суда РФ от 10 декабря 2002 года № 284-О по запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» и статьи 7 Федерального закона «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации».

2. Из конституционных положений, а именно статьи 55 (часть 1) (перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина) и статьи 72, пункты «б», «ж» части 1 (в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находится защита прав и свобод человека и гражданина, в том числе социальная защита, включая социальное обеспечение), следует, что на региональном уровне законодателем может устанавливаться более высокий стандарт защиты (социальных) прав и свобод. Сообразно этому и региональные органы конституционного контроля могут принимать решения, полнее обеспечивающие права человека на том или ином этапе социально-экономического развития региона, чем это мог бы сделать федеральный Конституционный Суд, будучи ограниченным тем масштабом контроля, который заложен в федеральной Конституции.

Проблемы, которые могут быть поставлены перед региональными органами конституционного контроля гражданами, зачастую отражают специфическую социально-экономическую ситуацию именно этого региона и могут быть лучше разрешены органами судебной власти, максимально к ним приближенными. В литературе отмечается, что «органы региональной конституционной юстиции, осуществляя нормоконтроль и отменяя не соответствующие основному закону субъекта Российской Федерации акты органов региональной государственной власти субъекта и органов местного самоуправления, создают дополнительный механизм защиты основных прав и свобод граждан, и прежде всего в социальной сфере, сфере образования, здравоохранения и культуры».<sup>8</sup>

Необходимо учитывать определенную степень автономности и независимости регионального конституционного правосудия от федерального, обусловленную некоторой автономностью и независимостью

---

<sup>8</sup> Пантелеев Ю.В. Актуальные вопросы модернизации и повышения эффективности работы конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012, № 3.

друг от друга масштабов конституционного контроля, используемых конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации и Конституционным Судом Российской Федерации. Одновременно нельзя не признать и того, что каталог прав и свобод, установленный Конституцией Российской Федерации 1993 года, зачастую дублируется региональными учредительными актами. Кроме того, существуют такие конституционно-правовые ценности-принципы, как правовая определенность, равенство перед законом, принцип законного ожидания и др., которые не могут принадлежать исключительно к одному уровню конституционного контроля, ибо они являются общеправовыми ценностями, имманентными всякому достаточно развитому правопорядку. Таково требование гомогенности правовой системы.

Решение Уставного суда Челябинской области базируется на части 1 статьи 69 Устава Челябинской области, которая требует, чтобы при оказании социальной поддержки создавались равные условия для всех граждан. Вполне допустима ситуация, когда орган конституционной юстиции субъекта Российской Федерации исходит из более высоких стандартов оценки оспариваемых норм, т. е. иных масштабов (критериев) «уставности» (конституционности), опираясь в том числе на правовые позиции других конституционных судов России. Исходя из того что в уставе (конституции) субъекта Российской Федерации может содержаться более высокий уровень социальной защиты, объективно может возникнуть и различная оценка: норма регионального закона может не соответствовать более высоким критериям устава (конституции) этого субъекта Российской Федерации, но при этом не противоречить Конституции Российской Федерации. Такая ситуация не может рассматриваться во всех случаях как фундаментальное, существенное нарушение Конституции Российской Федерации, свидетельствующее о ненадлежащем отправлении правосудия органом конституционной юстиции субъекта Российской Федерации, автоматически, без участия регионального законодателя приводящее к тому, что норма,

признанная недействительной решением уставного (конституционного) суда Российской Федерации, объявлялась бы действующей и подлежащей применению. Постановление Уставного суда Челябинской области имеет очень важное превентивное значение, особенно в преддверии введения регионального налога на недвижимость. Оно предупреждает регионального законодателя о том, что в налоговой политике нельзя руководствоваться исключительно фискальными соображениями, что законодатель ограничен конституционными принципами, и прежде всего принципом равенства, предполагающим, что каждое нормативное решение должно носить конституционно-обоснованный характер. По сути, Уставный суд Челябинской области сформулировал важную универсальную правовую позицию, состоящую в том, что и при отмене действия налоговых льгот законодатель должен привести конституционно-правовое обоснование. Тем самым законодатель не может исходить из презумпции «я установил льготу – я ее и отменю»; он ограничен в своей дискреции принципами Конституции Российской Федерации и конституционно значимыми принципами, содержащимися в статье 3 Налогового кодекса Российской Федерации, в том числе принципом экономической обоснованности налога.

В Постановлении Федерального Конституционного Суда ФРГ от 9 декабря 2008 года по делу о проверке конституционности положений Закона ФРГ о налоговых изменениях в 2007 году содержится важная правовая позиция о том, в каких случаях норма налогового законодательства может быть признана неконституционной. Этим решением было признано, что ограничение вычета расходов на проезд от места жительства до места работы при налогообложении не соответствует требованиям общего принципа равенства, закрепленного в пункте 1 статьи 3 Основного закона ФРГ только лишь по причине отсутствия веского конституционно-правового обоснования. Именно такое соображение положено в основу решения Уставного суда Челябинской области, который подробно исследовал цели принятия закона, изложенные в пояснительной записке к проекту Закона «О



внесении изменений в статьи 2 и 4 Закона Челябинской области «О транспортном налоге» (стр. 11). Им было обращено внимание и на то, что законодателем не представлено обоснования утверждения о зависимости между мощностью и стоимостью транспортного средства, положенной в основу вывода о том, что пенсионеры – собственники транспортных средств повышенной мощности относятся к обеспеченным налогоплательщикам. Уставный суд Челябинской области исходил из того, что Законодательным Собранием Челябинской области не предоставлено доказательств того, что оно руководствовалось конституционными принципами при внесении изменений в правовое регулирование. Недаром А.Бланкенагель пишет, что с точки зрения немецкой правовой доктрины, установление того, является ли налог экономически обоснованным, возможно лишь при условии установления «полноты и качества» намерений законодателя, выраженных им в ходе законодательной процедуры, что требует от него «качественно обосновывать свои решения и качественно документировать основы этих решений», а от суда – работать с материалами законотворческого процесса.<sup>9</sup> Очевидно, то же касается и проверки обоснованности налоговых льгот.

Это весьма серьезный аргумент, основанный на том, что только лишь фискальные соображения не могут оправдать единовременное увеличение налогового бремени в 75 раз. Разумно исходить из того, что законодатель мог бы для тех пенсионеров, в собственности которых находятся легковые автомобили мощностью более 150 л.с., оставить прежнюю льготную налоговую ставку за первые 150 л.с., в то время как мощность, превышающая это значение, оплачивалась бы по общей для всех плательщиков ставке. В этом случае законодатель учел бы, что все пенсионеры образуют особую категорию налогоплательщиков, доходы которых, в отличие от доходов иных налогоплательщиков, практически неизменны. Законодатель не должен руководствоваться ложными презумпциями и недоказанными

---

<sup>9</sup> См. Бланкенагель А. Экономическая сущность налога и ее правовое значение. Конституционное понимание и функции экономически обоснованных налогов – с точки зрения специалиста из Германии // Налоговое право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2008 года. М. Статут, 2010.

предположениями. Автомобиль мощностью 240 лошадиных сил, много лет эксплуатируемый, не является свидетельством того, что его собственник – пенсионер относится к обеспеченной категории граждан. Вряд ли можно согласиться с таким пониманием адресности оказываемой социальной помощи.

3. Согласно практике Европейского Суда по правам человека, требование правовой определенности предполагает, что судебные решения, по общему правилу, должны оставаться окончательными. Правовая определенность предполагает уважение принципа «*res judicata*», т. е. принципа недопустимости повторного рассмотрения уже разрешенного дела (Постановление от 28 октября 1999 года по делу «Брумареску против Румынии»). Суд не вправе пересматривать вступившее в законную силу постановление только в целях проведения повторного слушания и получения нового судебного постановления. Отступление от принципа правовой определенности может быть оправдано только обстоятельствами существенного и непреодолимого характера. Оно возможно для исправления существенного (фундаментального) нарушения, свидетельствующего о ненадлежащем отправлении правосудия (Постановления от 18 ноября 2004 года по делу «Праведная против России», от 23 июля 2009 года по делу «Сутяжник против России»).

Из постановления Уставного суда Челябинской области от 12 февраля 2013 года № 001/13-П усматривается, что к участию в деле привлекались и давали устные пояснения представители Законодательного собрания Челябинской области, Правительства, Министерства финансов, исследовались представленные материалы и документы. Эти доказательства нашли свое отражение и в самом тексте решения (стр. 3–4); принципы состязательности и равноправия сторон не были нарушены. При таких обстоятельствах нет оснований усомниться в обоснованности и справедливости принятого Уставным судом Челябинской области решения, счесть его выводы явно ошибочными, содержащими фундаментальные

нарушения. Даже если оно, с точки зрения Конституционного Суда Российской Федерации, несовершенно, дефектно, оно все равно должно уважаться им как вступившее в законную силу решение, вынесенное судом в пределах его полномочий.

В настоящем деле имела место коллизия двух конституционных ценностей: с одной стороны, это ценность принципов верховенства права и, в частности, *res judicata*, предполагающего уважение всякого окончательного судебного решения, а с другой – ценность верховенства федеральной Конституции и ценность «последнего слова» ее охранителя и гаранта – Конституционного Суда Российской Федерации. При этом, по всей видимости, Суд столкнулся с коллизией относительно равнозначных ценностей – во всяком случае, ни одна из них очевидно не превалирует над другой. Коллизия конституционных ценностей, как самая сложная проблема аксиологии конституционного права, может быть разрешена с использованием той юридической методологии, которую предложил Европейский Суд по правам человека в Постановлении от 19 февраля 1998 года по делу «Боуман против Соединенного Королевства». Она состоит в том, что необходимо искать справедливый баланс между равнозначными конституционными ценностями. Баланс можно считать справедливым, когда ни одной из этих ценностей не отдается безусловный приоритет, а действие одного принципа (ценности, права) создает имманентные пределы для другого принципа (права или конституционной ценности). Следовательно, для того чтобы ценностям верховенства права и правовой определенности, принципу *res judicata* не наносился чрезмерный ущерб, выхолащивающий само их содержание, Конституционному Суду Российской Федерации не стоило делать в резолютивной части своего решения такого вывода, который позволял бы региональному законодателю полностью игнорировать решение Уставного суда Челябинской области. И если даже мы исходим из приоритета ценности верховенства федеральной Конституции, то верным ориентиром для него, напротив, был бы поиск компромиссного решения,

отражавшего бы умозаключения обоих высоких судов – Конституционного и Уставного. Строго говоря, на поиск такого компромисса ориентирует и сам Конституционный Суд Российской Федерации, указывающий в конце пункта 3.2 мотивировочной части своего Постановления, что вывод о том, что норма пункта 2 статьи 4 Закона Челябинской области «О транспортном налоге» не противоречит Конституции Российской Федерации, не исключает правомочия законодателя Челябинской области – исходя из требований Конституции Российской Федерации (я бы добавил также – и Устава Челябинской области) и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в этом Постановлении (я бы добавил – и правовых позиций Уставного суда Челябинской области, не утративших своей силы), – внести изменения в действующее правовое регулирование в порядке совершенствования механизма предоставления плательщикам транспортного налога – пенсионерам, как социально уязвимой категории населения (я бы добавил – особой категории плательщиков), налоговых льгот с учетом их социальной направленности. С этим окончательным выводом Конституционного Суда Российской Федерации я не могу не согласиться.