



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 333¹⁹ и пункта 1 статьи 333²¹ Налогового кодекса Российской Федерации, а также пунктов 45 и 47 статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы

город Санкт-Петербург

10 апреля 2025 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей А.Ю.Бушева, Л.М.Жарковой, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, М.Б.Лобова, Н.В.Мельникова, В.А.Сивицкого,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом «а» пункта 1 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47¹, 74, 84, 85 и 86 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности пункта 1 статьи 333¹⁹ и пункта 1 статьи 333²¹ Налогового кодекса Российской Федерации, а также пунктов 45 и 47 статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую

Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах».

Поводом к рассмотрению дела явился запрос группы депутатов Государственной Думы. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые в запросе законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.Д.Князева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Пункт 1 статьи 333¹⁹ Налогового кодекса Российской Федерации определяет размеры государственной пошлины по делам, рассматриваемым Верховным Судом Российской Федерации в соответствии с гражданским процессуальным законодательством Российской Федерации и законодательством об административном судопроизводстве, судами общей юрисдикции, мировыми судьями. Пункт 1 статьи 333²¹ данного Кодекса определяет размеры государственной пошлины по делам, рассматриваемым Верховным Судом Российской Федерации в соответствии с арбитражным процессуальным законодательством Российской Федерации, арбитражными судами. Пункты же 45 и 47 статьи 2 Федерального закона от 8 августа 2024 года № 259-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах» (далее также – Федеральный закон № 259-ФЗ) излагают в оспариваемой заявителями редакции содержание пункта 1 статьи 333¹⁹ и пункта 1 статьи 333²¹ Налогового кодекса Российской Федерации.

Конституционность указанных законоположений ставит под сомнение группа депутатов Государственной Думы, которые полагают, что они создают необоснованные и чрезмерные препятствия для обращения в суд

граждан, определяя такой размер государственной пошлины, который не соотносится с медианной заработной платой, вследствие чего отдельные категории граждан лишаются доступа к правосудию, притом что предусмотренные законодательно механизмы – освобождение от уплаты государственной пошлины, уменьшение ее размера, отсрочка и рассрочка ее уплаты – не решают проблемы ограничения доступа к правосудию в связи с возникающей на практике сложностью их реализации.

В частности, по мнению группы депутатов Государственной Думы, освобождение от уплаты государственной пошлины (уменьшение ее размера), по существу, не применяется судами даже в случае признания истца банкротом, получения им пенсии в размере ниже величины прожиточного минимума либо социальных пособий: правоприменительная практика свидетельствует лишь о предоставлении отсрочки (рассрочки) уплаты государственной пошлины, однако данные институты не способны компенсировать отсутствие необходимых денежных средств у гражданина, а лишь откладывают во времени возложение на него несоразмерного его доходам финансового бремени.

Кроме того, как отмечают заявители, введение высоких размеров государственной пошлины ограничивает доступ к Конституционному Суду Российской Федерации, даже несмотря на то, что сама по себе пошлина при обращении в данный орган судебной власти осталась неизменной. Поскольку же подаче жалобы в Конституционный Суд Российской Федерации должно предшествовать исчерпание других внутригосударственных средств судебной защиты, заявители считают, что общее (итоговое) финансовое бремя, связанное с инициированием конституционного судопроизводства, – при оставшейся неизменной государственной пошлине, уплачиваемой в связи с подачей жалобы, – увеличивается как минимум до 25 000 руб.

В запросе также указывается, что не может служить основанием для повышения размеров государственной пошлины, означающего умаление конституционного права на судебную защиту, и компенсация расходов

государства на содержание и функционирование судебной системы; во всяком случае, увеличение размера государственной пошлины не предполагает принятия соответствующего законодательного решения без учета на основе принципов экономической обоснованности, справедливости и соразмерности действительной способности граждан и организаций к ее уплате; в противном случае фискальное ограничение в виде многократного повышения размеров государственной пошлины при обращении в суд фактически означает введение имущественного ценза при осуществлении права на судебную защиту.

1.1. Заявители полагают, что при внесении соответствующих изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации Государственной Думой были допущены существенные нарушения законодательной процедуры, а потому оспариваемые законоположения являются неконституционными также по порядку принятия. В связи с этим в запросе подчеркивается, что изначально проект соответствующего федерального закона – зарегистрированный под номером 577665-8 с наименованием «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и статью 8 Федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации», принятый Государственной Думой в первом чтении – предусматривал положения, направленные на совершенствование налогового администрирования, уплаты налога на доходы физических лиц, налога на прибыль организаций, налога на добычу полезных ископаемых, имущественных налогов, страховых взносов, а также специальных налоговых режимов.

Во втором чтении в данный законопроект была внесена предложенная Правительством Российской Федерации поправка, предусматривающая увеличение размеров государственной пошлины при

обращении в суд. Заявители настаивают на том, что эта поправка изменила концепцию проекта федерального закона, так как расширила перечень регулируемых им отношений, круг субъектов, на которых распространяется его действие, а также объем конституционных прав и обязанностей организаций и граждан, что в соответствии с Регламентом Государственной Думы не допускалось после прохождения процедуры первого чтения, тем более что в отношении данной поправки не было получено заключение Правительства Российской Федерации.

1.2. В связи с изложенным группа депутатов Государственной Думы просит признать пункт 1 статьи 333¹⁹ и пункт 1 статьи 333²¹ Налогового кодекса Российской Федерации не соответствующими статьям 15 (часть 1), 19 (часть 1), 45 (часть 1), 46 (часть 1), 55 (части 1 и 3) и 57 Конституции Российской Федерации, а пункты 45 и 47 статьи 2 Федерального закона № 259-ФЗ – ее статьям 101 (часть 4), 104 (части 2 и 3) и 105 (часть 1).

Таким образом, с учетом требований статей 36, 74, 84 и 85 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу пункт 1 статьи 333¹⁹ и пункт 1 статьи 333²¹ Налогового кодекса Российской Федерации являются постольку, поскольку ими увеличены размеры государственной пошлины при обращении в суд в порядке административного, арбитражного и гражданского судопроизводства, а пункты 45 и 47 статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах» в той мере, в какой они были приняты Государственной Думой во втором чтении в качестве поправки к соответствующему законопроекту и без получения заключения Правительства Российской Федерации.

2. Конституционное признание Российской Федерации демократическим федеративным правовым государством с

республиканской формой правления, императивом которого является соблюдение Конституции Российской Федерации и законов всеми органами государственной власти и местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями, предопределяет особую значимость деятельности Федерального Собрания – парламента Российской Федерации и законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации как обладающих, в силу осуществления государственной власти в Российской Федерации на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, исключительными полномочиями по принятию законов (статья 1, часть 1; статья 10; статья 11, часть 2; статья 15, часть 2; статья 94 Конституции Российской Федерации).

Конституция Российской Федерации в развитие данных положений, в том числе составляющих основы конституционного строя России (статья 16, часть 1), устанавливает, что принятие и изменение федеральных законов, будучи предметом ведения Российской Федерации (статья 71, пункт «а»; статья 105, часть 1), относится к компетенции Государственной Думы, которую она реализует как в сфере ведения Российской Федерации, так и в сфере совместного ведения Российской Федерации и составляющих ее субъектов (статья 76, части 1 и 2). При осуществлении своих законодательных полномочий Государственная Дума обязана соблюдать порядок принятия федеральных законов, причем не только прямо закрепленный статьями 104–108 Конституции Российской Федерации, но и вытекающий из иных ее положений, конкретизированных в Регламенте Государственной Думы, наличие которого рассматривается Конституцией Российской Федерации в качестве обязательного условия организации парламентской деятельности (статья 101, часть 4).

Необходимым процессуальным элементом надлежащего, основанного на требованиях Конституции Российской Федерации порядка принятия федеральных законов является соблюдение

Государственной Думой процедур законодательной деятельности, что отвечает существу подлинного народного представительства, поскольку гарантирует соответствие содержания федеральных законов свободному и осознанному волеизъявлению депутатов, призванных руководствоваться в своей деятельности принципами независимости и объективного выражения интересов избирателей, и тем самым в силу статей 3 (часть 2), 32 (части 1 и 2) и 94 Конституции Российской Федерации согласуется с целями народовластия и обеспечения участия граждан – через своих представителей – в управлении делами государства (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 22 января 2002 года № 2-П, от 29 октября 2010 года № 19-П и др.).

Нарушение Государственной Думой процедурных правил, вытекающих из Конституции Российской Федерации, позволяет констатировать отход от ее требований. Вместе с тем, по смыслу правовых позиций, выраженных Конституционным Судом Российской Федерации в решениях, сохраняющих свою силу, для оценки федерального закона на предмет соответствия Конституции Российской Федерации по порядку принятия принципиальное значение имеет нарушение тех процедурных правил, которые оказывают определяющее влияние на принятие решения, т.е. основаны непосредственно на предписаниях ее статей 104–108 либо закрепляют такие существенные условия порядка принятия федеральных законов, без соблюдения которых невозможно с достоверностью установить, отражает ли принятое решение действительную волю законодателя, а следовательно – и представляемого им многонационального народа России.

Вопрос о том, нарушения какого рода имели место при принятии федерального закона и, как следствие, адекватно ли его содержание реальному волеизъявлению депутатов, а значит, соответствует ли этот федеральный закон Конституции Российской Федерации по порядку принятия, – при наличии в каждом конкретном случае обращения, отвечающего критерию допустимости, – подлежит разрешению Конституционным Судом Российской Федерации. При этом

Конституционный Суд Российской Федерации в силу своей компетенции, установленной статьей 125 Конституции Российской Федерации и Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации», не связан обязанностью интерпретировать любое нарушение установленной процедуры принятия федерального закона как свидетельство его неконституционности: иное означало бы осуществление фактической проверки соответствия федерального закона по порядку принятия не Конституции Российской Федерации, а иным нормативным правовым актам (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 20 июля 1999 года № 12-П, от 5 июля 2001 года № 11-П, от 23 апреля 2004 года № 8-П, от 14 февраля 2013 года № 4-П, от 6 декабря 2018 года № 44-П и др.).

2.1. Согласно части первой статьи 116 Регламента Государственной Думы рассмотрение законопроектов Государственной Думой осуществляется в трех чтениях, если иное не предусмотрено действующим законодательством или этим Регламентом. В силу части первой его статьи 118 при рассмотрении законопроекта в первом чтении обсуждается его концепция, дается оценка соответствия основных положений законопроекта Конституции Российской Федерации, его актуальности и практической значимости.

Деление процедуры рассмотрения законопроектов на чтения и собственно каждое из чтений имеют значение как для обеспечения поиска наиболее адекватных нормативных решений, так и для проверки соответствия их текстуально оформленного содержания подлинному волеизъявлению законодателя; принятие акта последовательно в каждом из трех чтений – при их различном назначении в едином нормотворческом процессе – является также гарантией учета исходной позиции субъектов законодательной инициативы, поскольку изменение концепции акта не может происходить на этапе внесения поправок к нему, чтобы имеющие принципиальное значение изменения не появлялись в результате случайных, не связанных с обсуждением концепции решений; нарушение же требований

к чтениям в законодательной процедуре, приводящее к искажению изначального волеизъявления и тем самым влияющее на судьбу акта в целом, свидетельствует о неконституционности такого акта не только по порядку принятия, но и, в конечном счете, по содержанию норм (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июля 2001 года № 11-П, от 14 февраля 2013 года № 4-П, от 28 марта 2017 года № 10-П и др.).

Представленные заявителями материалы свидетельствуют, что Правительством Российской Федерации в Государственную Думу был внесен и принят в первом чтении проект федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и статью 8 Федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации». Иными словами, данный законопроект, исходя из его наименования, изначально был рассчитан на урегулирование широкого круга вопросов, имеющих разную направленность, но не выходящих за отраслевые рамки законодательства о налогах и сборах (налоговое администрирование, налог на доходы физических лиц, налог на добычу полезных ископаемых, имущественные налоги, страховые взносы, специальные налоговые режимы и т.п.).

При подготовке ко второму чтению в него, как это предусмотрено частью первой статьи 120 Регламента Государственной Думы, были внесены поправки, в том числе Правительством Российской Федерации, предложившим, помимо прочего, дополнить законопроект конкретными статьями, посвященными увеличению размера государственной пошлины при обращении в суд. Указанная поправка не может восприниматься как противоречащая его концепции, одобренной по результатам первого чтения, поскольку имела своим предназначением – как и принятый в первом чтении законопроект – комплексное урегулирование отношений в сфере налогов и сборов, что, в частности, подтверждается отсутствием таблицы поправок,

изменяющих, по мнению ответственного комитета, концепцию законопроекта, принятого Государственной Думой в первом чтении, и рекомендуемых к отклонению (пункт «г¹» части первой статьи 122 Регламента Государственной Думы).

Не случайно, касаясь в Определении от 11 октября 2016 года № 2152-О законодательной процедуры, посредством которой во втором чтении в законопроект были внесены поправки, предусматривающие введение нового сбора в составе местных налогов и сборов (торгового сбора), Конституционный Суд Российской Федерации специально подчеркнул, что, поскольку изначально проект закона предполагал внесение ряда непосредственно не связанных между собою поправок в налоговое законодательство с целью его совершенствования исходя из потребностей правоприменительной практики, концепции данного законопроекта, принятого в первом чтении, не противоречит включение в него в процедуре второго чтения иных поправок, имеющих ту же цель, в том числе положений о торговом сборе. Вследствие этого при сопоставимом – по направленности и объему регулирования – содержании законопроекта, принятого в первом чтении, внесенная Правительством Российской Федерации поправка, оспариваемая в запросе и состоящая в изменении отдельных элементов правового регулирования государственной пошлины, не может расцениваться как противоречащая его концепции, даже если это изменение имеет существенный характер.

К тому же, как следует из стенограммы пленарного заседания Государственной Думы от 23 июля 2024 года, в отношении поправки № 66 (внесенной Правительством Российской Федерации и увеличивавшей размеры государственной пошлины) по законопроекту № 577665-8 состоялась отдельная парламентская дискуссия. Так, во втором чтении она по просьбе возражавших депутатов, полагавших ее существенно ограничивающей право на судебную защиту, была вынесена на отдельное голосование, а ее принятие – после трех выступивших против данной поправки парламентариев – необходимым большинством голосов депутатов

Государственной Думы после состоявшегося обсуждения свидетельствует о соблюдении установленной законодательной процедуры, что не позволяет сделать вывод об искажении действительной воли законодателя. Дополнительно это подтверждается окончательным голосованием депутатов Государственной Думы за данный законопроект в третьем чтении, тем более что оно имело место после двух депутатских выступлений, авторы которых высказывались категорически против увеличения размеров государственной пошлины.

2.2. Группа депутатов Государственной Думы, обратившаяся с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации, усматривает неконституционность положений Федерального закона № 259-ФЗ по порядку их принятия также в том, что на поправку к соответствующему законопроекту об увеличении размера государственной пошлины при обращении в суд – в нарушение требований статьи 104 (часть 3) Конституции Российской Федерации – не было получено заключение Правительства Российской Федерации.

Действительно, в соответствии с данной конституционной нормой законопроекты о введении или отмене налогов, об освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены в Государственную Думу только при наличии заключения Правительства Российской Федерации. Однако в Постановлении от 23 апреля 2004 года № 9-П Конституционный Суд Российской Федерации применительно к проекту федерального закона о федеральном бюджете, который предназначен в том числе для установления расходов, покрываемых за счет федерального бюджета, констатировал, что указанная процедура к нему неприменима, поскольку он разрабатывается и представляется Государственной Думе, а следовательно, и обосновывается непосредственно самим Правительством Российской Федерации. Эта правовая позиция, бесспорно, в целом касается и иных законодательных инициатив

Правительства Российской Федерации по перечисленным в статье 104 (часть 3) Конституции Российской Федерации вопросам.

Данный подход подтверждается тем, что согласно Регламенту Правительства Российской Федерации (утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 года № 260) по вносимому Правительством отдельным документом законопроекту заключение, предусмотренное частью 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации, не оформляется, а соответствующие положения включаются в его финансово-экономическое обоснование (пункт 86); заключение Правительства, предусмотренное частью 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации, представляется субъекту права законодательной инициативы и в Государственную Думу до внесения законопроектов в Государственную Думу; оно направляется субъекту права законодательной инициативы и в Государственную Думу в срок не более 1 месяца с даты поступления законопроектов в Правительство (пункт 95).

Соответственно, учитывая, что и сами депутаты Государственной Думы, обратившиеся с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации, считают избыточным заключение Правительства Российской Федерации при внесении им законопроекта, а также принимая во внимание, что увеличение размера государственной пошлины при обращении в суд было обусловлено не самим законопроектом, подготовленным Правительством Российской Федерации, а его поправкой, сделанной к этому законопроекту, принятому Государственной Думой в первом чтении, – которую, как следует из стенограммы пленарного заседания Государственной Думы от 23 июля 2024 года, в ходе парламентского обсуждения обосновывал статс-секретарь – заместитель Министра финансов Российской Федерации, назначенный официальным представителем Правительства Российской Федерации при рассмотрении палатами Федерального Собрания Российской Федерации данного законопроекта (распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 марта 2024 года № 614-р), – Конституционный Суд Российской Федерации полагает, что в

отношении оспариваемых пунктов 45 и 47 статьи 2 Федерального закона № 259-ФЗ Государственной Думой не было допущено отступлений от законодательной процедуры, и не находит оснований для признания их неконституционными по порядку принятия.

3. Конституция Российской Федерации провозглашает Россию правовым социальным государством, в котором высшей ценностью является человек, его права и свободы и обязанность которого составляют признание, соблюдение и защита прав и свобод, обеспечиваемых правосудием на основе равенства всех перед законом и судом, состязательности и равноправия сторон судопроизводства (статьи 1, 2, 7 и 18; статья 19, часть 1; статья 45; статья 46, часть 1; статья 123, часть 3), чем обусловлены особые требования к качеству законов, опосредующих отношения граждан и их объединений с публичной властью. Это обязывает федерального законодателя – во избежание нарушения прав плательщиков налогов и сборов, а следовательно, и связанных с этим конституционных принципов социального государства – учитывать, что налогообложение, парализующее реализацию конституционных прав, выходит за разумные пределы законодательного регулирования.

Установление налогов и сборов без учета их экономической обоснованности и соразмерности противоречит целям социального государства, политика которого должна быть направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Исходя из этого при проверке конституционности налогообложения и взимания сборов, включая размеры указанных платежей, нужно иметь в виду не только отдельные элементы установленных законом налогов и сборов, но и размер налоговой обязанности в целом, в том числе с учетом льгот по их уплате (при наличии таковых), принимая во внимание место налогового законодательства в общей системе действующего правового регулирования (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 1996 года № 9-П, от 15 февраля 2019 года № 10-П, от 20 февраля 2024 года № 7-П и др.). Сказанное, учитывая юридическую природу государственной

пошлины, в полной мере относится и к ее оценке в качестве обязательного условия обращения физических и юридических лиц в суд.

Ценность права на судебную защиту как важнейшей конституционной гарантии всех других прав и свобод обусловлена особым местом судебной власти в системе разделения властей и ее прерогативами по осуществлению правосудия, predetermined статьями 10, 11 (часть 1), 18, 46 (части 1 и 2), 118, 120 (часть 1), 125, 126 и 128 (часть 3) Конституции Российской Федерации. Именно судебная власть, предназначенная к тому по своей природе, играет решающую роль в государственной защите прав и свобод человека и гражданина, и именно суд окончательно разрешает спор о праве, чем predetermined значение судебных решений как правовых актов, выносимых именем Российской Федерации и имеющих общеобязательный характер.

Раскрывая содержание права на судебную защиту как одного из основных неотчуждаемых прав человека и в то же время как гарантии и средства обеспечения всех других прав и свобод, Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно отмечал, что данное право предполагает наличие конкретных институциональных и процессуальных механизмов, которые позволяли бы реализовать его в полном объеме и обеспечить эффективное восстановление в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости, не нарушая при этом надлежащий баланс между частными и публичными интересами. Законодательное регулирование доступа к суду, включая определение условий и порядка реализации права на судебное обжалование, не должно отменять или умалять права и свободы человека и гражданина, а возможные их ограничения должны быть соразмерными и обуславливаться необходимостью защиты конституционных ценностей (постановления от 11 мая 2005 года № 5-П, от 19 июля 2011 года № 17-П, от 27 декабря 2012 года № 34-П, от 13 апреля 2017 года № 11-П, от 9 ноября 2018 года № 39-П, от 19 ноября 2024 года № 53-П и др.).

Конституция Российской Федерации непосредственно не закрепляет порядка и условий судебной защиты прав и свобод граждан. Обязанность их урегулирования по смыслу ее статей 71 (пункты «в», «о»), 76 (часть 1) и 105 лежит на федеральном законодателе, который, опираясь на конституционные цели и ценности, полномочен – в пределах имеющейся у него свободы усмотрения – устанавливать правила обращения в суд с тем, чтобы обеспечивать как полноценную возможность судебной защиты прав, свобод и законных интересов граждан и их объединений, так и стабильность, определенность и предсказуемость юридических состояний (статусов) субъектов правовых отношений, детерминируемых спецификой отдельных категорий споров.

Тем самым предполагается, что заинтересованные лица вправе обратиться в суд за защитой нарушенного или оспариваемого права либо охраняемого законом интереса лишь в установленном порядке, что не может рассматриваться как нарушение права на судебную защиту; закрепленные законодателем требования – при обеспечении каждому возможности обратиться в суд – обязательны для заявителя. Это, несомненно, охватывает и правила, регламентирующие порядок уплаты государственной пошлины при обращении в суд как условия реализации права на судебную защиту прав и свобод, поскольку в силу статьи 57 Конституции Российской Федерации каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы, а государственная пошлина нормативно признана сбором, взимаемым с указанных в законе лиц при их обращении в уполномоченные органы публичной власти и к должностным лицам за совершение юридически значимых действий (пункт 2 статьи 8 Налогового кодекса Российской Федерации). Государственная пошлина является специфической разновидностью публично-финансовых платежей, размер которых не обязательно должен быть эквивалентен понесенным в связи с совершением соответствующих действий затратам и определяется федеральным законодателем на основе принципов справедливости и соразмерности исходя из цели обеспечения публичного порядка в конкретной сфере общественных

отношений и характера прав, реализация которых сопряжена с необходимостью ее уплаты (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 мая 2013 года № 11-П).

При осуществлении налогового регулирования и установлении общих принципов налогообложения и взимания сборов федеральный законодатель связан требованием обеспечения конституционных принципов равенства, справедливости и соразмерности в сфере налоговых отношений и вместе с тем располагает достаточной свободой усмотрения при введении конкретных налогов (сборов): он самостоятельно определяет параметры основных элементов налога (сбора), в том числе состав плательщиков и объекты обложения, а также основания и порядок освобождения от его уплаты (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июля 2017 года № 19-П, от 15 февраля 2019 года № 10-П, от 6 июня 2019 года № 22-П и др.).

Таким образом, в Российской Федерации как правовом социальном государстве установление и изменение размеров государственной пошлины, подлежащей уплате при обращении в суд, осуществляется сообразно усмотрению федерального законодателя, который, однако, не может действовать произвольно, умаляя право на доступ к суду и допуская отказ граждан от реализации конституционного права на судебную защиту вследствие их фактического имущественного положения (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 12 марта 2001 года № 4-П, от 22 июня 2009 года № 10-П, от 23 мая 2013 года № 11-П, от 28 ноября 2017 года № 34-П, от 20 февраля 2024 года № 7-П и др.).

3.1. Федеральным законом № 259-ФЗ внесены изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации, помимо прочего, увеличивающие размеры государственной пошлины по делам, рассматриваемым Верховным Судом Российской Федерации, арбитражными судами, судами общей юрисдикции, мировыми судьями, а также устанавливающие особенности уплаты государственной пошлины при обращении в суды; одновременно предусмотрены сроки вступления в силу соответствующих изменений с

учетом требований Налогового кодекса Российской Федерации о действии актов законодательства о налогах и сборах во времени.

Введение института судебных пошлин и регулирование их размеров, как показывает не отличающаяся единообразием зарубежная практика, наглядно свидетельствуют о том, что необходимость уплаты государственной пошлины при обращении в суд не может быть признана умалением права на справедливое судебное разбирательство. Ничто в конституционно-правовом регулировании не ставит под сомнение допустимость ее установления, равно как и последующего увеличения, если размер такой пошлины не становится произвольным и не имеющим экономического основания, как того требует пункт 3 статьи 3 Налогового кодекса Российской Федерации (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июля 2017 года № 19-П, от 6 июня 2019 года № 22-П, от 30 июня 2020 года № 31-П и др.).

До вступления в силу оспариваемых законоположений размеры государственной пошлины за обращение в суд в последний раз пересматривались в сторону их увеличения Федеральным законом от 27 декабря 2009 года № 374-ФЗ «О внесении изменений в статью 45 части первой и в главу 25³ части второй Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившим силу Федерального закона «О сборах за выдачу лицензий на осуществление видов деятельности, связанных с производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции», т.е. в течение пятнадцати лет они не подвергались изменениям. Соответственно, по смыслу правовой позиции, выраженной в решениях Конституционного Суда Российской Федерации, принятых при проверке конституционности различных законодательных норм, данное обстоятельство само по себе – в зависимости от конкретного контекста правового регулирования – создавало предпосылки к тому, чтобы учесть объективно изменившиеся социальные, экономические и иные условия и сообразно им

скорректировать размеры такой пошлины (постановления от 21 декабря 2005 года № 13-П, от 24 декабря 2012 года № 32-П, от 27 ноября 2024 года № 55-П и др.).

Увеличение оспариваемыми заявителями положениями Налогового кодекса Российской Федерации размеров государственной пошлины при обращении в суд коснулось, по сути, всех видов судебной защиты, осуществляемой в процедурах административного, арбитражного и гражданского судопроизводства, а потому не могло не оказать существенного влияния на условия реализации физическими и юридическими лицами права на доступ к суду. В то же время оценка изменения федеральным законодателем размеров государственной пошлины, чтобы быть полной, всесторонней и объективной, должна осуществляться в системной связи с иными нормативными положениями, касающимися ее уплаты.

В целях исключения отказа в доступе граждан к правосудию федеральным законодателем предусмотрены значительные гарантии, позволяющие обеспечить учет социального и имущественного положения отдельных категорий лиц. В Налоговом кодексе Российской Федерации сохраняются ранее установленные льготы, связанные с уплатой государственной пошлины, которыми от уплаты такой пошлины освобождены в том числе истцы по спорам о защите трудовых прав, прав инвалидов, о взыскании алиментов, о возмещении вреда, причиненного увечьем или иным повреждением здоровья, смертью кормильца или преступлением; Герои Российской Федерации, ветераны Великой Отечественной войны (пункт 1 статьи 333³⁵, пункт 1 статьи 333³⁶ и пункт 1 статьи 333³⁷). В дополнение к этому Федеральным законом № 259-ФЗ в данный Кодекс включены льготы по искам неимущественного характера, связанным с защитой прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также с защитой прав на единственное пригодное для проживания жилое помещение; льготы для граждан, в отношении которых введена процедура, применяемая в деле о

несостоятельности (банкротстве), и для отдельных кредиторов по требованиям о включении в реестр требований кредиторов в деле о несостоятельности (банкротстве) (подпункты 22 и 23 пункта 1 статьи 333³⁶, подпункты 4 и 5 пункта 1 статьи 333³⁷).

Изменения, направленные на расширение льгот при обращении в суд, подчеркивают волю федерального законодателя обеспечить соблюдение справедливого баланса между частными и публичными интересами в сфере определения правил доступа к правосудию путем установления адекватного размера государственной пошлины для неограниченного круга лиц с предоставлением необходимых льгот тем гражданам, чье материальное (социальное) положение требует этого для обеспечения беспрепятственного доступа к правосудию, что согласуется со статьями 21 (часть 1), 46 (часть 1), 75¹ и 123 (часть 3) Конституции Российской Федерации, гарантирующими охрану достоинства личности, поддержание доверия к закону и действиям государства и осуществление судопроизводства на основе состязательности и равноправия сторон.

3.2. Конституционный Суд Российской Федерации ранее указывал, что установленных мер, заключающихся в освобождении определенных категорий граждан от исполнения обязанности по уплате государственной пошлины, может оказаться недостаточно (Определение от 13 июня 2006 года № 274-О). И хотя Налоговый кодекс Российской Федерации содержит широкий перечень льгот по уплате государственной пошлины, в силу его исчерпывающего характера (особенно с учетом того, что ряд льгот установлен только по конкретным категориям судебных споров) некоторые граждане все равно могут быть лишены фактической возможности обратиться в суд, в связи с чем федеральным законодателем также предусмотрено право суда освободить от уплаты государственной пошлины, уменьшить ее размер, предоставить отсрочку или рассрочку ее уплаты по ходатайству того лица, которое полагает, что его имущественное положение не позволяет произвести уплату государственной пошлины в полном или

даже частичном размере при обращении в суд (пункт 2 статьи 333²⁰, пункт 2 статьи 333²² и статья 333⁴¹).

Предоставление Верховному Суду Российской Федерации, арбитражным судам, судам общей юрисдикции и мировым судьям указанных возможностей, по сути, означает наделение их полномочиями, характеризующимися сопряжением соответствующих прав с корреспондирующими им обязанностями. Между тем, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, закрепление за тем или иным должностным лицом или органом публичной власти, в том числе судом, определенных прав последовательно указывает на возникновение у них обязанности по реализации соответствующих прав при наличии предусмотренных законом оснований. Это в полной мере относится и к полномочиям суда, связанным с обеспечением гарантий судебной защиты прав граждан, в частности при разрешении вопроса о предоставлении им доступа к правосудию (определения от 4 июня 2009 года № 1032-О-О, от 21 мая 2015 года № 1071-О и др.).

Следовательно, при подаче заинтересованным лицом соответствующего ходатайства, обоснованность которого подтверждена исследованными судом доказательствами, и при наличии предусмотренных законом оснований предоставленное федеральным законодателем право освободить гражданина от уплаты государственной пошлины, уменьшить ее размер, предоставить отсрочку или рассрочку ее уплаты предполагает обязанность суда удовлетворить такое ходатайство. На это же нацелена и правоприменительная практика, о чем свидетельствуют акты Верховного Суда Российской Федерации, специально обратившего внимание судов на необходимость, разрешая ходатайства о предоставлении отсрочки или рассрочки уплаты государственной пошлины, об уменьшении ее размера или освобождении от ее уплаты, всемерно обеспечивать доступ к правосудию с целью реализации права граждан на судебную защиту, если их имущественное положение не позволяет уплатить государственную пошлину (Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2, 3

(2024), утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 27 ноября 2024 года).

3.3. Действующий Налоговый кодекс Российской Федерации не содержит перечня обстоятельств, свидетельствующих об имущественном положении гражданина, предполагающем невозможность или существенную затруднительность для него произвести уплату государственной пошлины в полном или частичном размере при обращении в суд, что обеспечивает достаточную степень свободы усмотрения суда при принятии решения относительно реализации права на судебную защиту в каждом конкретном случае. Вместе с тем законодательство о налогах и сборах существует не обособленно, а в рамках единой системы действующего правового регулирования, в том числе законодательства о социальной защите, положения которого во многом детерминированы необходимостью предоставления мер поддержки наиболее уязвимым категориям граждан с целью обеспечения им достойного уровня жизни.

Объективным обстоятельством, свидетельствующим о необходимости предоставления льготы по уплате государственной пошлины при обращении в суд, в правовом социальном государстве, во всяком случае, не может не признаваться подтверждение дохода соответствующего лица на уровне или ниже уровня прожиточного минимума, который представляет собой минимальную необходимую для обеспечения жизнедеятельности сумму доходов гражданина (статья 1 Федерального закона от 24 октября 1997 года № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации»). Иначе такой гражданин, рассчитывающий на судебную защиту своих прав, ставился бы публично-властным субъектом фактически перед недопустимым выбором, предполагающим либо снижение своего дохода ниже установленного государством прожиточного минимума при обращении в суд, либо отказ от судебной защиты собственных прав.

Из этого с очевидностью следует, что при рассмотрении соответствующего ходатайства подлежит оценке и наличие у гражданина на иждивении лиц, которым он должен обеспечить объем содержания не ниже

установленной величины прожиточного минимума. Судом также должно быть учтено то обстоятельство, что и в случае наличия у плательщика дохода выше прожиточного минимума уплата государственной пошлины не должна приводить к его снижению до уровня ниже названной величины. При установлении указанных обстоятельств применение одной лишь процедуры отсрочки (рассрочки) уплаты государственной пошлины в отношении таких лиц не может быть признано достаточным для обеспечения эффективного доступа к суду.

В рамках одного судебного дела гражданин вследствие возможности обращения в вышестоящие инстанции, в том числе с частными жалобами, может сталкиваться с необходимостью уплаты государственной пошлины неоднократно. При этом нужно также учитывать, что после вступления в силу положений пункта 1 статьи 333¹⁹ и пункта 1 статьи 333²¹ Налогового кодекса Российской Федерации в редакции Федерального закона № 259-ФЗ повышенный размер государственной пошлины применяется в случаях ее уплаты при подаче жалоб (апелляционных или частных, кассационных, надзорных) и в рамках уже рассматриваемых судебных дел (часть 28 статьи 19 указанного Федерального закона), что не свидетельствует о придании соответствующим изменениям обратной силы, так как каждая жалоба оплачивается государственной пошлиной, установленной на день ее подачи, а стороны судебного дела не лишаются возможности выбора того или иного варианта своего процессуального поведения.

Во всяком случае вышестоящие суды должны избегать принятия в отношении гражданина, которому судом ранее было предоставлено освобождение от уплаты государственной пошлины, либо уменьшение ее размера, либо отсрочка (рассрочка) ее уплаты, решений об отказе в такой же льготе по уплате государственной пошлины, если не будет выявлено изменения его материального положения либо недостоверности тех данных о материальном положении, которые послужили основанием для удовлетворения соответствующего ходатайства. Иное ставило бы под сомнение доверие к суду и судебной системе в целом.

Принцип социального государства предполагает поддержку не только граждан с низкими доходами, но и лиц, оказавшихся в конкретный момент в тяжелой жизненной ситуации (в частности, пострадавших от стихийных бедствий либо оказавшихся в зоне чрезвычайной ситуации, военного положения или контртеррористической операции). Несмотря на то что данные обстоятельства прямо не свидетельствуют о фактическом отсутствии у граждан возможности оплатить государственную пошлину при обращении в суд, тем не менее с точки зрения конституционных принципов справедливости, соразмерности и социальной солидарности они также должны рассматриваться как основание презумпции необходимости освобождения граждан от уплаты государственной пошлины за обращение в суд, по крайней мере до устранения негативных последствий.

По смыслу статей 4 (часть 2), 15 (части 1 и 2), 18, 19 (части 1 и 2), 21 (часть 1), 55 (часть 3) и 75¹ Конституции Российской Федерации положения налогового законодательства, наделяющие суды правом освободить от уплаты государственной пошлины (снизить ее размер) или предоставить отсрочку (рассрочку) ее уплаты, не должны иметь декларативного характера, а предполагают обязанность публичной власти – с соблюдением требований необходимости и справедливости – обеспечить право на судебную защиту, когда размеры государственной пошлины существенно ограничивают или, более того, исключают доступ к суду на общих основаниях.

Это не отменяет необходимости для обратившегося с ходатайством об освобождении от уплаты государственной пошлины (уменьшении ее размера) лица надлежащим образом подтвердить обстоятельства, свидетельствующие о невозможности ее уплаты наравне с иными лицами, а также предполагает право суда принять во внимание факты, доказывающие наличие у такого гражданина достаточных финансовых средств (сокрытые доходы, сбережения и т.п.) и тем самым злоупотребление им сведениями о своем имущественном положении посредством введения суда в заблуждение относительно необходимости предоставления преференции по уплате государственной пошлины при обращении в суд. В противном случае

удовлетворение заявленного ходатайства вступало бы в противоречие со статьей 17 (часть 3) Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.

В то же время не предполагается при рассмотрении ходатайств граждан об освобождении от уплаты государственной пошлины, снижении ее размера, предоставлении отсрочки (рассрочки) ее уплаты и придание судами избыточного значения сведениям о наличии у гражданина – доход которого с учетом необходимости уплатить государственную пошлину будет ниже величины прожиточного минимума – иного имущества. Так, наличие единственного жилья – тем более если соответствующий объект недвижимости по своим характеристикам не превышает уровня, достаточного для удовлетворения разумной жизненной потребности гражданина и членов его семьи в жилище, – во всяком случае, не должно становиться основанием для вывода о том, что его реализация может стать источником средств для оплаты государственной пошлины.

3.4. Государственная пошлина при обращении в суд – в отличие, в частности, от налогов – не является фискальным платежом, который безвозвратно утрачивается уплатившим его гражданином. Соответствующие положения процессуального законодательства прямо предусматривают возможность отнесения судебных расходов, в том числе государственной пошлины, на сторону, не в пользу которой принят судебный акт (статья 100 ГПК Российской Федерации, статья 110 АПК Российской Федерации, статья 111 КАС Российской Федерации), чем достигается обеспечение при осуществлении судебной защиты гарантируемой статьей 75¹ Конституции Российской Федерации сбалансированности прав и обязанностей граждан. С учетом же предусмотренного Налоговым кодексом Российской Федерации права на предоставление отсрочки или рассрочки уплаты государственной пошлины (пункт 2 статьи 333²⁰, пункт 2 статьи 333²² и статья 333⁴¹) заинтересованные лица не лишены возможности фактического переложения расходов на ее уплату на сторону, не в пользу которой принят судебный акт.

Данный порядок позволяет лицам, имеющим временные сложности с исполнением обязанности по уплате государственной пошлины, реализовать свое право на судебную защиту с учетом того обстоятельства, что в случае полной или частичной обоснованности заявленных ими в суде притязаний фактическое бремя расходов на уплату данного фискального платежа будет, соответственно, полностью или частично возложено на проигравшую сторону, в том числе – в зависимости от характера спора – на орган публичной власти. Как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, это способствует обеспечению полноценной реализации конституционного права на судебную защиту, чья неотъемлемая часть – гарантии возмещения понесенных при рассмотрении дела расходов лицу, которое заявило правомерные требования в суд или к которому были предъявлены требования, признанные судом необоснованными (постановления от 19 марта 2024 года № 11-П, от 28 мая 2024 года № 26-П и др.).

3.5. Что же касается утверждения заявителей об увеличении оспариваемыми законоположениями совокупного (общего) размера государственных пошлин, которые надо уплатить для того, чтобы исчерпать внутригосударственные средства судебной защиты в качестве условия допустимости обращения в Конституционный Суд Российской Федерации, то – притом что этот размер действительно увеличился – влияние такого увеличения на доступ граждан к конституционному правосудию должно рассматриваться сквозь призму выраженных в настоящем Постановлении правовых позиций, касающихся возможностей освобождения от уплаты государственной пошлины (уменьшения ее размера), уплачиваемой в связи с осуществлением административного, арбитражного и гражданского судопроизводства, или предоставления отсрочки (рассрочки) ее уплаты, что не дает оснований для вывода об ограничении такого доступа, который был бы конституционно недопустим.

4. С учетом этого Конституционный Суд Российской Федерации не находит оснований для признания оспариваемых положений Федерального

закона № 259-ФЗ неконституционными по порядку принятия Государственной Думой, поскольку поправка, которой они были предусмотрены, не повлекла за собой концептуального изменения соответствующего законопроекта во втором чтении и не предполагала получения заключения на них Правительства Российской Федерации. Положения же пункта 1 статьи 333¹⁹ и пункта 1 статьи 333²¹ Налогового кодекса Российской Федерации не выходят за рамки дискреционных полномочий федерального законодателя, обладающего широким усмотрением в выборе направлений и содержания политики в области налогов и сборов, не исключают широкого перечня льгот по уплате государственной пошлины при обращении в суд, равно как и допускают освобождение от уплаты государственной пошлины (уменьшение ее размера) или предоставление отсрочки (рассрочки) ее уплаты, а также не предполагают такого их применения в судебной практике, которое в противоречии с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, выраженными в настоящем Постановлении, существенно ограничивало бы доступ граждан к правосудию по причине имущественного положения.

Данный вывод не исключает в дальнейшем обращения Конституционного Суда Российской Федерации к вопросу о проверке конституционности названных положений Налогового кодекса Российской Федерации, если из поступивших жалоб (запросов) и приложенных к ним материалов будет следовать, что по смыслу, придаваемому толкованием, в том числе в решениях по конкретному делу, или сложившейся правоприменительной практикой (часть вторая статьи 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»), они приобретают значение, препятствующее доступу граждан к суду по причине их имущественного положения, в таких аспектах, которые не являлись предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47¹, 71, 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 1 статьи 333¹⁹ и пункт 1 статьи 333²¹ Налогового кодекса Российской Федерации, а также пункты 45 и 47 статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах» по результатам их рассмотрения в рамках предмета настоящего дела, обусловленного запросом группы депутатов Государственной Думы, не противоречащими Конституции Российской Федерации.

2. Настоящее Постановление, в том числе в части правовых позиций, в которых сформулированы конституционные критерии установления и условия применения пункта 1 статьи 333¹⁹ и пункта 1 статьи 333²¹ Налогового кодекса Российской Федерации в редакции пунктов 45 и 47 статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах», обязательно на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства

Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 16-П