**Правовое заключение по вопросу повышения государственной пошлины**

***Г. Москва 25 марта 2025 года***

*«Правосудие – это гарантия, которую право нам предоставляет, или провозглашает, что предоставляет, в отношении того, что мы ценим, или должны ценить: в отношении собственности, свободы, чести и жизни. Это та ценность, которая стоит всего остального, вместе взятого – ибо она включает всё остальное. Отказ в правосудии – это настоящая квинтэссенция вреда, сумма и суть всех видов ущерба. Это не только ограбление, не только порабощение, не только оскорбление, не только убийство; это ограбление, порабощение, оскорбление, убийство – всё в одном.»*

Иеремия Бентам. «Протест против налога на право, показывающий необычайную пагубность тех поборов, которые увеличивают затраты на обращение к правосудию»[[1]](#footnote-1) (1793)

Депутаты Государственной думы обратились с запросом в Конституционный суд России.

Они полагают, что пункт 1 статьи 333.19 и пункт 1 статьи 333.21 Налогового кодекса Российской Федерации не соответствуют Конституции Российской Федерации, **ее статьям 15 (часть 1), 19 (часть 1), 45 (часть 1), 46 (часть 1), 55 (части 1 и 3) и статье 57** в той мере, в какой они по своему буквальному смыслу и по смыслу, придаваемому им судебной практикой, ограничивают гражданам Российской Федерации доступ к правосудию на основании их имущественного положения и не подлежат действию по причине их неконституционности.

*Настоящим я, Тай Юлий Валерьевич, кандидат юридических наук, адвокат с 28–летним стажем представления интересов доверителей в российских судах, а также 19–летним опытом преподавания цивилистического процессуального права в вузах (РГУП, МГИМО, НИУ ВШЭ), являюсь автором 16 монографий (в т.ч. в соавторстве) и более 100 научных статей, высказываю свое экспертное (непредвзятое) мнение по данному вопросу на основании имеющихся у меня данных, опыта, судебной практики и академических знаний в области права.*

*Также я заявляю, что у меня отсутствует какой-либо конфликт интересов в связи с подготовкой настоящего заключения, я выступаю в качестве независимого ученого-юриста, безвозмездно высказывающего свою точку зрения по рассматриваемому вопросу. Заключение подготовлено мной по запросу депутатов Государственной думы, которые обратились с запросом в Конституционный суд России.*

* 1. Государственная пошлина как разновидность сбора, входящего в налоговую систему Российской Федерации, регулировалась сначала Законом РФ от 09.12.1991 № 2005-1 «О государственной пошлине», а с 2005 года – непосредственно Налоговым кодексом РФ.

В статье 8 НК РФ определено, что сбор – это обязательный взнос, уплата которого является одним из условий совершения в отношении плательщика юридически значимых действий со стороны публичной власти. Аналогичное по смыслу определение государственной пошлине дано во второй части НК РФ. Из чего можно заключить, что государственная пошлина представляет собой «классический случай» сбора – его наиболее характерное проявление в налоговой системе. С тем, однако, нюансом, что госпошлина взимается за реально совершаемое юридически значимое действие публичной власти, тогда как сбор может уплачиваться за потенциальную возможность пользоваться определенными благами[[2]](#footnote-2).

В статье 57 Конституции РФ прямо указаны два вида публичных платежей – налоги и сборы. Нет сомнений в том, что налоги характеризуются индивидуальной безвозмездностью – на это прямо указывает закон. В то же время сборы зачастую наделяют противоположным свойством и рассматривают как индивидуально возмездные платежи.

Вопреки распространенному мнению о том, что уплата сбора всегда предполагает встречное предоставление, такая встречность может отсутствовать. Законодатель указывает, что уплата сбора является лишь одним из условий совершения юридически значимых действий в отношении плательщика, то есть не всегда единственным условием. В то же время такие действия могут быть совершены в ряде случаев и без уплаты сбора. Совершая юридически значимое действие, уполномоченные органы выполняют возложенные на них законом государственные функции. В связи с этим взимается сбор, цель которого – побудить плательщика подходить к обращению в уполномоченные органы осознанно и ответственно. Таким образом, сбор имеет скорее дисциплинирующее значение и не является индивидуально возмездным[[3]](#footnote-3).

Тютин Д.В. поддерживает подход к сборам как лично возмездным платежам. Однако он подчеркивает, что возмездность сборов не означает их эквивалентности и не переводит отношения по уплате сборов из разряда публично-правовых в разряд частноправовых[[4]](#footnote-4).

По мнению С.Г. Пепеляева, "цель взыскания пошлины или сбора (пошлинный принцип) состоит лишь в покрытии без убытка, но и без чистого дохода издержек учреждения, в связи с деятельностью которого взимается пошлина."[[5]](#footnote-5) В то же время, согласно пункту 2 ст. 35 Бюджетного кодекса РФ, доходы бюджета не могут быть увязаны с определенными расходами, за исключением доходов целевых бюджетных фондов, средств целевых иностранных кредитов, а также в случае централизации средств из бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации.

К.В. Арановский в Особом мнении к Постановлению КС РФ от 23 мая 2013 г. N 11-П (в котором рассматривались конституционные основы взимания пошлин за выдачу лицензий, в частности, на розничную продажу алкогольной продукции) отмечал, что возмещение расходов на работы по лицензированию не исчерпывает содержания пошлин этого вида и в их обосновании участвует фискальный интерес. В их обосновании участвует также интерес в ограничении небезопасной деятельности и в контроле за ней. Связь пошлин с опасностью (как и с доходностью) производства и оборота алкоголя отчасти выражает и разница их ставок, которые растут сообразно величине предполагаемого вреда.

«Обязывая каждого платить не любые, а лишь законно установленные налоги и сборы, [статья 57](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2875/0b06250202d2c93c3deb42ea66061c6db8df37ef/#dst100214) Конституции Российской Федерации тем самым каждого оставляет свободным от формально незаконных денежных изъятий и, кроме того, ограждает от законодательства, обременяющего платежами вопреки конституционным установлениям. Денежное изъятие в бюджет должно быть, во-первых, предусмотрено законом, а во-вторых, такому закону положено иметь конституционно состоятельные основания.

Что касается последних, то законом нельзя устанавливать налоги и сборы, не имея на то экономических оснований, что следует, например, из [пункта 3 статьи 3](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_483130/d03926665a6af79635a902fe666ce607ad1cdab0/#dst100031) Налогового кодекса Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации также полагает, что устанавливать налоги и сборы следует не произвольно, а сообразно их экономическому существу (определения от 7 декабря 2010 года [N 1717-О-О](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_110248/), от 25 января 2012 года [N 63-О-О](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_146674/2e4bc352ba01e3e9b92350d4ee9e2edf6c4e5c4a/) и др.), что соответствие их экономико-правовому содержанию обеспечивает реальность целей и эффективность налогообложения ([Постановление](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_89033/#dst100032) от 22 июня 2009 года N 10-П). Согласно [Постановлению](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_25629/) от 23 декабря 1999 года N 18-П, определениям от 15 июля 2008 года [N 674-О-О](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_84006/#dst100012), от 16 декабря 2008 года [N 1079-О-О](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_84006/#dst100012) и другим решениям Конституционного Суда Российской Федерации, ставки, тарифы обязательных платежей, связанных, в частности, с обращением в суд, должны быть **справедливыми, разумно обоснованными и соразмерными затратам** органов публичной власти, в том числе при отправлении правосудия».

Отдельно необходимо отметить тот факт, что государственная пошлина при обращении в суд обладает очевидной спецификой, в связи с естественной монополией государства на правосудие, а также поскольку защищаемый интерес (право) на защиту относится к фундаментальным (неотчуждаемым) правам человека, гарантированными Конституцией и международными конвенциями, декларацией, пактом, хартией.

Таким образом, установление пошлин и их размер не находятся в прямой зависимости от расходов государства на совершение юридически значимых действий, за которые данные пошлины взимаются. Устанавливая пошлины, государство не только удовлетворяет свой прямой фискальный интерес, но и опосредованно выступает регулятором самых разных сфер общественной жизни.

* 1. Конституционный суд России неоднократно разрешал вопрос о соотношении права на судебную защиту и обязанностью платить законом установленные налоги, в частности отмечая[[6]](#footnote-6), согласно [статье 6](consultantplus://offline/ref=9E607B2A5A38371027ACAED5BF34D76A322F9A22D3D1069EC5897081CC195204689E429FDC3A061D5CF75FFD4BFF032F4CC8F33597BB76x1ECO) Конвенции о защите прав человека и основных свобод, каждый имеет право на разбирательство его дела независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Закрепленное этим [положением](consultantplus://offline/ref=9E607B2A5A38371027ACAED5BF34D76A322F9A22D3D1069EC5897081CC195204689E429FDC3A061D5CF75FFD4BFF032F4CC8F33597BB76x1ECO), так называемое, право на суд в интерпретации Европейского Суда по правам человека включает три элемента. Во-первых, необходимо наличие суда, созданного на основании закона и отвечающего критериям независимости и беспристрастности. Во-вторых, суд должен обладать достаточно широкими полномочиями, чтобы принимать решения по всем аспектам спора или обвинения, подпадающими под действие [статьи 6](consultantplus://offline/ref=9E607B2A5A38371027ACAED5BF34D76A322F9A22D3D1069EC5897081CC195204689E429FDC3A061D5CF75FFD4BFF032F4CC8F33597BB76x1ECO) Конвенции. В третьих, требуется обеспечение права доступа к суду, то есть заинтересованное лицо должно иметь реальную возможность добиться рассмотрения своего дела в суде, и этому не должны помешать чрезмерные правовые или практические препятствия.

Европейский Суд по правам человека неоднократно подчеркивал, что условия доступа к правосудию не могут ограничивать право на суд до такой степени, чтобы была затронута сама его сущность. Такие условия должны соответствовать пункту 1 [статьи 6](consultantplus://offline/ref=9E607B2A5A38371027ACAED5BF34D76A322F9A22D3D1069EC5897081CC195204689E429FDC3A061F5CF75FFD4BFF032F4CC8F33597BB76x1ECO) при условии, что они имеют законную цель и существует разумная соразмерность между используемыми средствами и поставленной целью. Конвенция имеет целью защиту не теоретических или иллюзорных, а конкретных и действительных прав (Постановление от 29 июля 1998 года по делу "Омар (Omar) против Франции").

Вместе с тем отсутствие у заинтересованного лица возможности, в силу его имущественного положения, исполнить такую обязанность не должно препятствовать осуществлению им права на судебную защиту. Иное вступало бы в противоречие с положениями [Конституции](consultantplus://offline/ref=9E607B2A5A38371027ACAED5BF34D76A33279F25DA8C0C969C857286C3465703799E4399C23A000355A30CxBECO) Российской Федерации, гарантирующими государственную, в том числе судебную, защиту прав и свобод ([статья 45](consultantplus://offline/ref=9E607B2A5A38371027ACAED5BF34D76A33279F25DA8C0C969C857286C34645032192439FDD3D051603F24AEC13F2053752CBEE2995B9x7E1O), часть 1; [статья 46](consultantplus://offline/ref=9E607B2A5A38371027ACAED5BF34D76A33279F25DA8C0C969C857286C34645032192439FDD3D0A1603F24AEC13F2053752CBEE2995B9x7E1O), часть 1). С учетом этого [статьей 333.36](consultantplus://offline/ref=9E607B2A5A38371027ACAED5BF34D76A35269C29D6D35B94CDD07C83CB160D136FD74E9EDE3F001603F24AEC13F2053752CBEE2995B9x7E1O) Налогового кодекса Российской Федерации определенная категория граждан освобождается от уплаты государственной пошлины по делам, рассматриваемым в судах общей юрисдикции, а также мировыми судьями. Кроме того, пункт 2 [статьи 333.20](consultantplus://offline/ref=9E607B2A5A38371027ACAED5BF34D76A35269C29D6D35B94CDD07C83CB160D136FD74E97DF3B084906E75BB41EF41D2951D6F22B97xBEEO) данного Кодекса предусматривает, что суды общей юрисдикции или мировые судьи, исходя из оценки имущественного положения плательщика, вправе уменьшить размер государственной пошлины либо отсрочить (рассрочить) ее уплату в порядке, предусмотренном [статьей 333.41](consultantplus://offline/ref=9E607B2A5A38371027ACAED5BF34D76A35269C29D6D35B94CDD07C83CB160D136FD74E9EDF390A1603F24AEC13F2053752CBEE2995B9x7E1O).

Однако этих мер может оказаться недостаточно для обеспечения доступа граждан к правосудию, особенно если речь идет о находящихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы осужденных к наказанию в виде лишения свободы, которые не трудоустроены и не имеют денежных средств на лицевом счете, а также о лицах, находящихся в местах содержания под стражей.

В [Постановлении](consultantplus://offline/ref=9E607B2A5A38371027ACAED5BF34D76A302F9823D2D1069EC5897081CC19521668C64E9FDA24031E49A10EBBx1EBO) от 4 апреля 1996 года № 9-П по делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы, Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал правовую позицию, имеющую общий характер для всего налогового регулирования: принцип равенства требует учета фактической способности к уплате налога, исходя из правовых принципов справедливости и соразмерности; **налогообложение, парализующее реализацию гражданами их конституционных прав, должно быть признано несоразмерным**.

Следовательно, федеральный законодатель лишил суды соответствующих дискреционных полномочий, предоставленных им исключительно в целях обеспечения беспрепятственного доступа граждан к правосудию. Между тем Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно подчеркивал, что в силу принципов разделения государственной власти в Российской Федерации на законодательную, исполнительную и судебную и самостоятельности судебной власти ([статья 10](consultantplus://offline/ref=9E607B2A5A38371027ACAED5BF34D76A33279F25DA8C0C969C857286C34645032192439FDC3E0A1603F24AEC13F2053752CBEE2995B9x7E1O) Конституции Российской Федерации) **суд не может быть лишен необходимых для осуществления правосудия дискреционных полномочий** ([Постановление](consultantplus://offline/ref=9E607B2A5A38371027ACAED5BF34D76A322F9F22D3D1069EC5897081CC19521668C64E9FDA24031E49A10EBBx1EBO) от 12 марта 2001 года N 4-П по делу о проверке конституционности ряда положений Федерального [закона](consultantplus://offline/ref=9E607B2A5A38371027ACAED5BF34D76A32299824D4D1069EC5897081CC19521668C64E9FDA24031E49A10EBBx1EBO) "О несостоятельности (банкротстве)", касающихся возможности обжалования определений, выносимых арбитражным судом по делам о банкротстве, иных его положений, [статьи 49](consultantplus://offline/ref=9E607B2A5A38371027ACAED5BF34D76A35279E28D1D1069EC5897081CC195204689E429FDC39021F5CF75FFD4BFF032F4CC8F33597BB76x1ECO) Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций", а также [статей 106](consultantplus://offline/ref=9E607B2A5A38371027ACAED5BF34D76A372A9126DA8C0C969C857286C34645032192439FD93B011603F24AEC13F2053752CBEE2995B9x7E1O), [160](consultantplus://offline/ref=9E607B2A5A38371027ACAED5BF34D76A372A9126DA8C0C969C857286C34645032192439FD438021603F24AEC13F2053752CBEE2995B9x7E1O), [179](consultantplus://offline/ref=9E607B2A5A38371027ACAED5BF34D76A372A9126DA8C0C969C857286C34645032192439FD538011603F24AEC13F2053752CBEE2995B9x7E1O) и [191](consultantplus://offline/ref=9E607B2A5A38371027ACAED5BF34D76A372A9126DA8C0C969C857286C34645032192439FD53C001603F24AEC13F2053752CBEE2995B9x7E1O) АПК Российской Федерации; [Определение](consultantplus://offline/ref=9E607B2A5A38371027ACAED5BF34D76A342B9F25D0D1069EC5897081CC19521668C64E9FDA24031E49A10EBBx1EBO) от 12 мая 2005 года N 244-О).

Таким образом, подпункт 10 пункта 1 [статьи 333.19](consultantplus://offline/ref=9E607B2A5A38371027ACAED5BF34D76A302B9822D1DC5B94CDD07C83CB160D136FD74E9ADD3F001603F24AEC13F2053752CBEE2995B9x7E1O) Налогового кодекса Российской Федерации в системе действующего правового регулирования, в том числе во взаимосвязи с пунктом 2 [статьи 333.20](consultantplus://offline/ref=9E607B2A5A38371027ACAED5BF34D76A35269C29D6D35B94CDD07C83CB160D136FD74E97DF3B084906E75BB41EF41D2951D6F22B97xBEEO) данного Кодекса, не позволяющий суду (судье) принимать по ходатайству физических лиц решения о снижении (вплоть до нулевого размера) государственной пошлины, подлежащей уплате при подаче заявления о повторной выдаче копий решений, приговоров, судебных приказов, определений суда, постановлений президиума суда надзорной инстанции, копий других документов из дела, выдаваемых судом, а также при подаче заявления о выдаче дубликатов исполнительных документов, если иное уменьшение размера государственной пошлины или предоставление отсрочки (рассрочки) ее уплаты не обеспечивают беспрепятственный доступ к правосудию, в силу правовых позиций, выраженных Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлениях от 3 мая 1995 года [N 4-П](consultantplus://offline/ref=9E607B2A5A38371027ACAED5BF34D76A372A9C29DA8C0C969C857286C3465703799E4399C23A000355A30CxBECO), от 2 июля 1998 года [N 20-П](consultantplus://offline/ref=9E607B2A5A38371027ACAED5BF34D76A30269B22D7D1069EC5897081CC19521668C64E9FDA24031E49A10EBBx1EBO), от 4 апреля 1996 года [N 9-П](consultantplus://offline/ref=9E607B2A5A38371027ACAED5BF34D76A302F9823D2D1069EC5897081CC19521668C64E9FDA24031E49A10EBBx1EBO), от 12 марта 2001 года [N 4-П](consultantplus://offline/ref=9E607B2A5A38371027ACAED5BF34D76A322F9F22D3D1069EC5897081CC19521668C64E9FDA24031E49A10EBBx1EBO), [Определении](consultantplus://offline/ref=9E607B2A5A38371027ACAED5BF34D76A342B9F25D0D1069EC5897081CC19521668C64E9FDA24031E49A10EBBx1EBO) от 12 мая 2005 года № 244-О и в настоящем Определении, как не соответствующий статьям 19 ([части 1](consultantplus://offline/ref=9E607B2A5A38371027ACAED5BF34D76A33279F25DA8C0C969C857286C34645032192439FDC32011603F24AEC13F2053752CBEE2995B9x7E1O) и [2](consultantplus://offline/ref=9E607B2A5A38371027ACAED5BF34D76A33279F25DA8C0C969C857286C34645032192439FDC32001603F24AEC13F2053752CBEE2995B9x7E1O)), 46 ([части 1](consultantplus://offline/ref=9E607B2A5A38371027ACAED5BF34D76A33279F25DA8C0C969C857286C34645032192439FDD3D0A1603F24AEC13F2053752CBEE2995B9x7E1O) и [2](consultantplus://offline/ref=9E607B2A5A38371027ACAED5BF34D76A33279F25DA8C0C969C857286C34645032192439FDD32031603F24AEC13F2053752CBEE2995B9x7E1O)) Конституции Российской Федерации утрачивает силу и не может применяться судами, другими органами и должностными лицами.

* 1. Конституционный суд России констатировал, что законодательное регулирование налогового контроля и деятельность уполномоченных органов по налоговому контролю осуществляются в соответствии с конституционными принципами организации и деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе связанности государственных органов законом и недопустимости вмешательства контролирующего органа в оперативную деятельность проверяемого. Кроме того, наделяя налоговые органы полномочием действовать властно-обязывающим образом в пределах своей компетенции, федеральный законодатель должен соблюдать вытекающие из [статьи 55](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=2875&dst=100209) (часть 3) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями [8,](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=2875&dst=100043) [17,](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=2875&dst=100075) [34](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=2875&dst=100129) и [35](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=2875&dst=100132) требования, в силу которых ограничение федеральным законом права владения, пользования и распоряжения имуществом, а также свободы предпринимательской деятельности возможно, **только если оно отвечает требованиям справедливости, адекватно, пропорционально, соразмерно и необходимо для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе частных и публичных прав и законных интересов других лиц, и не затрагивает само существо конституционных прав, т.е. не ограничивает пределы и применение основного содержания соответствующих конституционных норм**.**[[7]](#footnote-7)**

Законодатель, к компетенции которого, по смыслу названных положений [Конституции](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=2875) Российской Федерации, относится нормативно-правовое регулирование налогов и сборов, обладает достаточно широкой дискрецией в выборе конкретных направлений и содержания налоговой политики, однако свобода его усмотрения при решении этих вопросов **ограничивается общими и специальными конституционными принципами, которые предопределяют обращенные к нему при установлении правового регулирования требования, в частности в сфере экономических отношений[[8]](#footnote-8).**

Осуществляя правовое регулирование в налоговой сфере, законодатель обязан исходить из того, что в силу [Конституции](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=2875&dst=100081) Российской Федерации права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов [(статья 18)](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=2875&dst=100079), **т.е. налогообложение не должно быть несоразмерным, с тем чтобы реализация гражданами конституционных прав не оказалась парализованной**. При этом законодатель должен неукоснительно соблюдать принцип равенства перед законом и судом и принцип пропорциональности ([статья 19, часть 1](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=2875&dst=100082); [статья 55, часть 3](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=2875&dst=100209), Конституции Российской Федерации), которыми ограничиваются пределы законодательного усмотрения при установлении, введении и взимании налогов.[[9]](#footnote-9)

* 1. Сказанное выше означает, что КС уже неоднократно, сравнивая две установленные Конституцией ценности: право граждан на судебную защиту, а также равное для всех требование о необходимости оплачивать законом установленные налоги, включая сборы, в т.ч. государственную пошлину, отдает предпочтение судебной защите.

Законодатель многократно (в 30 и даже 50 раз) увеличил размер госпошлины, а также установил ее оплату в тех случаях, в которых раньше она не требовалось. Разумеется, определение размера пошлины, как разновидность налога (сбора), отнесено к широчайшей дискреции федерального законодателя, причем не только в России, но и в любом правовом государстве, но, несмотря на всю его широту, усмотрение это не является безразмерным и безмотивным. Как отмечал Иеремия Бентам: «*Вред (обязанностей) с избытком вознаграждается добром. Такой, по крайней мере, характер хороших законов; дурные же законы бывают те, которые создают обязательства излишние или более вредные, нежели полезные*»[[10]](#footnote-10).

В пояснительной записке, содержащей краткое изложение мотивов авторов законопроекта, заявлено приблизительно так: новый размер пошлин дополнительно финансово поддержит судебную систему[[11]](#footnote-11), в то же время это еще и способ отсеять "копеечные иски" и "номинальные споры", и тем самым снизить нагрузку на суды, одновременно повысив качество правосудия. Также отмечается, что размер пошлин не менялся длительное время. Иначе говоря, законодатель ставит перед собой цель защитить систему от сутяжничества и повысить качество правосудия.

Вместе с тем, Конституционный Суд неоднократно[[12]](#footnote-12) подчеркивал, что право на доступ к правосудию и на законный суд, гарантированные [Конституцией](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=2875) Российской Федерации и названными международно-правовыми актами, являющимися в силу [статьи 15](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=2875&dst=100070) (часть 4) Конституции Российской Федерации составной частью правовой системы Российской Федерации, по самой своей природе требуют законодательного регулирования, при осуществлении которого федеральный законодатель располагает определенной свободой усмотрения, что, однако, не освобождает его от обязанности **соблюдать вытекающее из** [**Конституции**](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=2875) **Российской Федерации требование разумной соразмерности между используемыми средствами и поставленной целью, с тем чтобы не допустить такого ограничения указанных прав, которое затрагивало бы самое их существо. То есть, иначе говоря, достигая даже самой правильной цели, законодатель тем не менее должен соблюдать правило соразмерности, поскольку такое значительное повышение размера госпошлины, не просто ограничивает, а фактически преграждает для граждан возможность реально воспользоваться правом на судебную защиту[[13]](#footnote-13).**

Любые ограничения возможны лишь при обеспечении их соразмерности конституционно признаваемым целям и при сохранении существа и реального содержания затронутого права. Дискреция федерального законодателя в регулировании реализации права на доступ к правосудию и права на законный суд, не является абсолютной и не освобождает его от обязанности не допускать – при обеспечении принципа справедливого судебного разбирательства – умаления права на судебную защиту с учетом требований правовой определенности.

3.1. Отдельно следует подчеркнуть: установление высоких госпошлин еще больше усиливает «разницу возможностей» и нарушает гарантию равенства всех перед законом и судом, поскольку для более слабого субъекта (частного лица) фактический доступ к правосудию, если не преграждается, то сильно ограничивается, а тогда как для государства таких сдерживаемых механизмов не предусмотрено.

Также следует решительно возразить против «математического» или экономического довода о длительном времени, прошедшем с момента установления предыдущих размеров госпошлины. Во-первых, размер госпошлины с момента появления главы 25.3 НК РФ действительно принципиально не изменялся, но будет неправдой утверждать, что изменений не происходило вовсе: увеличение имело место в 2014 году. Кроме того, столь значительно (30-50-кратное) повышение никак не соотносится ни с инфляцией[[14]](#footnote-14) за указанный период, ни с изменением покупательной способности рубля. Обращает также на себя внимание тот факт, что ни инициатор законопроекта, ни законодатель не представили никаких экономических обоснований для столь существенного повышения пошлины – что, разумеется, противоречит правовым позициям Конституционного Суда в части необходимости экономического обоснования фискальных платежей и сборов, а также требования их соразмерности.

3.2. Также необходимо развенчать предположение, которое неоднократно звучало в рамках дискуссии об увеличении пошлины, – о якобы софинансировании судебной системы спорящими сторонами. Это утверждение крайне лукавое и совершенно не соответствует смыслу и функционированию федерального бюджета, ни налогового законодательства, ни правовым позициям Конституционного суда. Последний неоднократно отмечал, что судебная система не является придатком исполнительной власти вообще и фискальных органов, в частности, и забота о пополнении федерального бюджета за счет пошлин не входит в ее обязанности, предусмотренные Конституцией РФ. Государственные суды – в отличие, например, от третейских судов (арбитража), которые существуют на третейские сборы – являются частью государственной власти и не могут существовать исключительно за счет госпошлин. Пополнять федеральный бюджет необходимо другими законом установленными способами. Как и любые другие государственные органы, в том числе правоохранительные, суды финансируются из федерального бюджета, и никакого «самофинансирования и самоокупаемости» нет и быть не может.

Даже сам Верховный суд признает, что никакой корреляции между собираемыми пошлинами и его финансированием не существует[[15]](#footnote-15). А если этот показатель составляет всего 5 процентов (т.е. на грани статистической погрешности), то как это повлияет на работу судов, на судей и на комфорт спорящих сторон? Было 5 процентов – станет 8. И что это поменяет?! Общий объем собранной государственной пошлины в 2024 году составляет чуть более 60 млрд рублей – это весьма незначительная сумма на фоне общих государственных расходов и она ничтожно мала по сравнению с теми суммами, которые являются предметом споров. Так, только по искам прокуратуры, и только за один год, судами было удовлетворено требований на 2,4 триллиона рублей.

То есть, иначе говоря, создавая значительные затруднения, а для кого-то и полную недоступность судебной защиты, гарантированной Конституцией РФ, государство всего лишь на 3 процента повышает финансирование системы. Разве это пропорционально, разумно, соразмерно с точки зрения поставленных целей и примененных для их достижения методов?!

3.3. Следует отметить явное логическое противоречие в позиции законодателя и инициатора данных изменений. С одной стороны, утверждается, что изменение размера пошлины позволит сократить нагрузку на суды – это якобы и есть легитимная цель новеллы, с другой – заявляется, что право на судебную защиту никак не изменится и права частных лиц не пострадают. Предположить, что повышение пошлин отсечет только «ненужные», плохие, «технические», сутяжные иски, невозможно, поскольку установленный фильтр, заградительный механизм – это исключительно финансовый (денежный) критерий. А значит, он априори не может быть эффективным инструментом в решении поставленной задачи.

***Это все равно, как если бы мы, желая отобрать самых метких стрелков, измеряли размер их ноги, как бы не замечая отсутствие какой-либо корреляции.***

3.4. Сама по себе постановка задачи о повышении эффективности правосудия, улучшении его качества, устранения институциональных, социальных, психологических причин, которые этому препятствует, безусловно является не только актуальной, но основной для любого правового государства. В этой связи невозможно анализировать и разрешать вопрос о пропорциональности, соразмерности, адекватности и справедливости предлагаемого механизма повышения пошлины без обсуждения того, какие именно препятствия необходимо преодолеть на практике, чтобы сопоставить поставленные цели с избираемыми средствами.

Одна из самых обсуждаемых проблем – это постоянно увеличивающийся объем судебных дел и неизбежный «конвейерный метод» их рассмотрения. Для того, чтобы действительно решить проблему перегрузки судов, надо проанализировать реальные причины существующего положения вещей.

Первая – это системные недостатки законодательства (как материального, так и процессуального), которые позволяют, а иногда требуют обращения в суд в ситуациях, когда в действительности никакого спора нет. Это, по сути, бесспорная категория дел, которую следует передать нотариусам или иным государственным органам. Суды должны существовать только для настоящих споров. Кстати, называемая с высоких трибун цифра – 38 миллионов дел в год[[16]](#footnote-16)– тоже несколько лукава, поскольку бОльшая часть из них, по сути, рассматривается без участия сторон, в режиме документооборота. Необходимо изменить законодательство таким образом, чтобы иски о 150 рублей пеней, неустойки и прочая «процессуальная пыль» (которую, кстати сказать, часто генерируют сами госорганы) навсегда исчезла из судов.

Вторая причина – это одновременно чрезвычайная доступность судов и недостаточное количество профессионалов в области права, которые могли бы пояснить рядовым гражданам[[17]](#footnote-17), когда действительно следует обращаться в суд, а когда – нет. В том числе это касается и применения до сих пор не реализованного на практике примирительного (медиационного) инструментария.

Третья по счету, но первая по значению – это необъяснимое нежелание судов использовать созданный законодателем эффективный механизм борьбы со сутяжничеством и иными процессуальными злоупотреблениями – взыскание судебных расходов с проигравшей (и/или злоупотребляющей) стороны. Ведь очевидно, что установление высоких (заградительных) пошлин – это «слепой» и ex ante механизм, который задевает и ограничивает всех без разбора уже на этапе обращения в суд. В то время как существует намного более точный и выверенный ex post механизм – он индивидуальный и казуальный, и потому заведомо более справедливый. Он реализуется через судебное усмотрение в каждом конкретном деле – например, через возложение судебных расходов на проигравшую или злоупотребляющую стороны, наложение штрафов на участников процесса, злоупотребляющих своими правами. То есть, наказание настигает виновных лиц не повально, а конкретно – в рамках конкретного дела, и таким образом исключается любое общее, объективное вменения. Очевидно, что такой метод реагирования суда и «блокирования» вредной активности истца является наиболее оптимальным и правильным. Более того, он давно апробирован, и его эффективность подтверждена десятилетиями правоприменения в России и веками во многих других странах. Попутно заметим, что этим механизмом наши суды, особенно после 2014 года, стали пользоваться все реже, а теперь и вовсе предлагают взамен заведомо неоптимальный, а в отдельных случаях – и опасный способ.

Четвертая – это неэффективность судебной защиты для граждан и организаций. Ведь госпошлину они оплачивают не за работу судей, а именно за судебную защиту – то есть не иллюзорную, которая объективируется качественным судебным актом и исполнительным листом на гербовой бумаге, а за реальное восстановление прав и законных интересов. Пошлина уплачивается всегда и в полном объеме, а вот защита, прямо скажем, осуществляется далеко не всегда.

В соответствии с официальной статистикой ФССП фактическое взыскание присужденных сумм за последнее десятилетие составляет около 20 процентов. Следовательно, добросовестный истец, пострадавший от противоправных действий ответчика, обращается в суд, уплачивает госпошлину, а потом, победив в этом процессе, получает исполнительный лист как на основную сумму долга, так и на огромную госпошлину, которая теоретически (именно – чисто теоретически) возлагается на ответчика. Однако на практике истец зачастую не получает взыскания ни основной суммы долга, ни даже госпошлины, которую он как истец уплатил в бюджет (например, в размере 15 млн рублей при большом размере требования) за исполнительный лист, который никогда не будет исполнен или будет исполнен не в полном размере. Такая ситуация абсолютно неприемлема, несправедлива и алогична. Законодатель должен ввести компенсирующее правило: поскольку исполнительное производство, как известно, является частью гражданского процесса, то в случае отсутствия фактического взыскания по исполнительному листу государство должно возвращать истцу либо весь размер госпошлины, либо часть – пропорционально фактически взысканному.

3.5. Конечно, **между уровнем судебной нагрузки и повышением размера госпошлины существует связь, но она не может быть прямой и линейной**: ведь можно установить такой размер пошлины и такой механизм ее оплаты, что количество желающих обратиться в суд сократится в сотни или даже тысячи раз. Самое главное – в соответствии с мировой практикой размер госпошлины не должен носить **заградительный характер**, быть непосильным или даже затруднительным для граждан и организаций. Госпошлина не должна вводить так называемый «**замораживающий эффект**» и тем самым фактически запрещать или ограничивать право на судебную защиту.

3.6. Институт отсрочек и рассрочек при уплате государственной пошлины полностью зависит от усмотрения конкретного судьи. А сам судья, в свою очередь, действует в условиях информационной асимметрии и нередко – под «фискальным давлением». В результате отсрочки и рассрочки предоставляются крайне редко, в порядке исключения. Более того, наблюдается очевидная закономерность: чем регион беднее, тем чаще в предоставлении отсрочек отказывают. И возникает типичный «порочный круг»: чем беднее регион – тем беднее население, чем беднее население – тем чаще им нужны отсрочки; но чем чаще поступают такие ходатайства, тем меньше стимулов у судов их удовлетворять.

3.7. Несколько слов о главном аргументе: о предположении существования связи между качеством отправления правосудия и судейской нагрузкой. Этот аргумент действительно является ключевым, но он чрезвычайно сложен с точки зрения отстаивания своей позиции, поскольку трудно верифицируем и во многом опирается не на право, а на социальную психологию.

3.7.1. Результаты социологических исследований деятельности судей показывают, что количество и качество их работы не зависят напрямую от числа дел, находящихся у них на рассмотрении. Куда большее значение имеют профессиональные паттерны, организация работы аппарата, психологические и личностные особенности судьи, категория рассматриваемых споров, возраст, регион и многие другие.

3.7.2. В новейшей правовой истории неоднократно возникали ситуации, когда в результате изменений законодательства (введение обязательной внутриведомственной апелляции; претензионного порядка и др.) нагрузка на определенные судебные составы снижалась в разы – а порой даже на порядок – в течение определенного периода (например, нескольких месяцев), но качество работы этих временно разгруженных судей не изменялось в лучшую сторону.

3.7.3. Во многих регионах со слабой экономикой и отдаленных от столицы судейская нагрузка остается крайне низкой и колоссально отличается от нагрузки в крупных городах. При этом судьи в этих субъектах, как правило, не читают монографии по правовым дисциплинам, не изучают актуальную практику высших судов, не пишут статьи в юридических журналах и не формируют правовые тренды. Всё обстоит ровно наоборот: нередко именно наименее загруженные судьи выносят решения, которые чаще отменяются в проверочных инстанциях.

Безусловно, этот вопрос требует отдельного исследования специалистами в области бихевиористики, социальной психологии, когнитивистике и статистике. Однако интуитивное представление о том, что при снижении нагрузки у судьи автоматически повышается качество правосудия, не имеет научного подтверждения, а на эмпирическом уровне даже опровергается.

3.7.4. Более того, значительное снижение количества судебных дел – а значит и поводов для размышлений, и эмпирической базы, и «полевых исследований» – может привести к полному отрыву судей от реальных бед и проблем, которые объективно существуют «на земле».

Кто сказал, что правовые проблемы возникают только в делах, где на кону миллиарды, а доверители – сверхбогатые? Практика СКЭС Верховного Суда РФ показывает, что многие ключевые споры касаются весьма скромных сумм, с ординарными сторонами – представителями мелкого и среднего бизнеса – без какого-либо общественного или медийного резонанса. Таким образом, значительная часть из этих дел просто не попала бы на рассмотрение в Верховный Суд РФ при нынешнем размере госпошлины. А значит – и соответствующие правовые позиции не были бы сформулированы. На это, конечно, можно возразить: история не терпит сослагательного наклонения, и на месте этих кейсов могли бы оказаться другие – не менее важные и интересные. Но время покажет так ли это.

Когда поток сложных вопросов, интересных кейсов и правовых проблем существенно сократится, это, скорее всего, отрицательно повлияет на профессиональные качества как судей, так и аппарата суда.

Принцип Парето гласит: *«20% усилий дают 80% результата, а остальные 80% усилий — лишь 20% результата»*. В этой связи напрашивается, если не окончательный вывод, то по крайней мере обоснованное предположение: стряхнув с себя 80% нагрузки, суд оставит себе только 20% позитивного результата, поскольку именно в отринутой правовой «руде» и залегают неогранённые алмазы права.

В завершение хочется отметить: в любом правовом государстве права и интересы граждан находятся в абсолютном приоритете. Применительно к праву на судебную защиту это означает, что все механизмы должны быть настроены таким образом, чтобы судебная защита была удобной и эффективной для всех участников, но прежде всего для сторон, а не для суда. Важно помнить: судебная система существует для людей, а не наоборот. Ни аппарат суда, ни сами судьи не должны отмахиваться от истцов как от назойливых мух, а, напротив, обязаны оказывать им всяческое содействие. Это, впрочем, не отменяет обязанности законодательной и исполнительных властей наладить такую систему, при которой право на судебную защиту станет не просто декларацией, а реальностью.

Тай Ю.В., к.ю.н.

1. Полный текст Протеста прилагается к настоящему заключению. [↑](#footnote-ref-1)
2. Особое мнение Г.А. Гаджиева к Постановлению КС РФ от 23 мая 2013 г. N 11-П [↑](#footnote-ref-2)
3. Науменко А.М., Хильченко Е.Н. Налоговый сбор: юридические признаки // "Финансовое право", 2007, N7 [↑](#footnote-ref-3)
4. Тютин Д.В. Налоговое право: Курс лекций // СПС КонсультантПлюс. 2020. [↑](#footnote-ref-4)
5. Налоговое право / Под ред. С.Г. Пепеляева. М.: Юристъ, 2003 [↑](#footnote-ref-5)
6. Определение КС РФ от 13 июня 2006 г. N 274-О. [↑](#footnote-ref-6)
7. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2004 N 14-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений части второй статьи 89 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан А.Д. Егорова и Н.В. Чуева" [↑](#footnote-ref-7)
8. Постановление Конституционного Суда РФ от 02.07.2013 N 17-П "По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 5 и статьи 391 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой ОАО "Омскшина" [↑](#footnote-ref-8)
9. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.02.2019 N 10-П "По делу о проверке конституционности статьи 402 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки О.Ф. Низамовой" [↑](#footnote-ref-9)
10. Бентам И. …О судебных доказательствах. СПб, 1876. С. 1 [↑](#footnote-ref-10)
11. Заместитель министра финансов Алексей Сазанов обратил внимание, что если сравнивать статистические показатели, то в 2015 г. доход от госпошлин покрывал 8% расходов на всю судебную систему, а на данный момент это всего 5%. «Индексация госпошлин, которая сейчас предлагается, позволит нам вывести уровень софинансирования расходов на судебную систему к тому уровню, который был в 14–15 г. – не более того», – заключил Алексей Сазанов. [↑](#footnote-ref-11)
12. Постановление Конституционного Суда РФ от 06.04.2006 N 3-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального конституционного закона "О военных судах Российской Федерации", Федеральных законов "О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации", "О введении в действие УПК РФ" и УПК РФ в связи с запросом Президента Чеченской Республики, жалобой гражданки К.Г. Тубуровой и запросом Северо-Кавказского окружного военного суда"; Постановление Конституционного Суда РФ от 21.04.2010 N 10-П "По делу о проверке конституционности части первой статьи 320, части второй статьи 327 и статьи 328 ГПК РФ в связи с жалобами гражданки Е.В. Алейниковой и ООО "Три К" и запросами Норильского городского суда Красноярского края и Центрального районного суда города Читы"; Постановление Конституционного Суда РФ от 01.03.2012 N 5-П "По делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 215 и абзаца второго статьи 217 ГПК РФ в связи с жалобами граждан Д.В. Барабаша и А.В. Исхакова"; Постановление Конституционного Суда РФ от 16.11.2018 N 43-П "По делу о проверке конституционности части первой статьи 44 ГПК РФ в связи с жалобами граждан А.Б. Болчинского и Б.А. Болчинского" [↑](#footnote-ref-12)
13. Бентам прозорливо предупреждал*: «Налог на правосудие не допускает такой экономии. Самый услужливый судейский клерк не мог бы отрезать человеку половину судебного решения. Половина справедливости, когда она доступна, лучше, чем отсутствие справедливости, но без оплаты документа в целом невозможно получить ни грамма справедливости».* [↑](#footnote-ref-13)
14. В соответствии с официальными данными за период с января 2015 по январь 2025 цена стандартной потребительской корзины увеличилась в 1,912 раз, то есть на 91,2%. Простое сложение годовых показателей инфляции за 2015-2024 годы даёт 70,28%. Если же отсчитывать от среднегодового показателя 2015 года, то по состоянию на январь 2025 цены увеличились в 1,823 раза, то есть на 82,3%. Т.е. увеличение могло быть двухкратным, в крайнем случае трехкратным. [↑](#footnote-ref-14)
15. В Верховном Суде подчеркнули, что размер действующей на сегодня судебной пошлины не индексировался на протяжении 15 лет, а доходы от сбора судебных пошлин в последние годы составляли порядка 5% от общих расходов федерального бюджета на содержание судебной системы. «Безусловно, пошлины не предназначены для компенсации расходов государства на судебную систему в полной мере, однако следует ожидать, что повышение действующих ставок позволит продолжить работу по созданию более комфортных условий для всех участников процесса при реализации их прав на судебную защиту», – полагает ВС. [↑](#footnote-ref-15)
16. https://pravo.ru/news/252915/ [↑](#footnote-ref-16)
17. У.Бентам «Еще одна несправедливость состоит в том, что чем беднее человек, тем больше он подвержен угнетающему воздействию судебных пошлин, направленных против «сутяжничества». Но чем беднее человек, тем менее он склонен к судебным тяжбам. Чем меньше у человека свободного времени, которое он может тратить непроизводительно (не говоря уже о деньгах), тем менее он расположен тратить силы и средства на споры в суде.

    Состоятельный человек, у которого есть и свободное время, и лишние деньги, скорее может позволить себе тратить их на бессмысленные тяжбы ради мелочей и пустяков»/ [↑](#footnote-ref-17)