

По делу о проверке конституционности Постановления Совета Министров Российской Федерации от 17 июля 1991 года N 403 "О мерах по реализации Распоряжения Председателя Верховного Совета РСФСР и Председателя Совета Министров РСФСР от 8 июля 1991 г. N 1554-I "О дополнительных мерах по формированию государственных хлебных и других продовольственных ресурсов в 1991 году" и Постановления Правительства Российской Федерации от 24 января 1992 года N 43 "Об упорядочении торговли легковыми автомобилями по целевым чекам и целевым вкладам на территории Российской Федерации"

Постановление · № 7-П · от 09.06.1992 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

ИМЕНЕМ

РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности Постановления Совета Министров Российской Федерации от 17 июля 1991 года N 403 "О мерах по реализации Распоряжения Председателя Верховного Совета РСФСР и Председателя Совета Министров РСФСР от 8 июля 1991 г. N 1554-I "О дополнительных мерах по формированию государственных хлебных и других продовольственных ресурсов в 1991 году" и Постановления Правительства Российской Федерации от 24 января 1992 года N 43 "Об упорядочении торговли легковыми автомобилями по целевым чекам и целевым вкладам на территории Российской Федерации"

9 июня 1992 года, город Москва

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В. Д. Зорькина, заместителя Председателя Н. В. Витрука, судей Э. М. Аметистова, Н. Т. Ведерникова, Г. А. Гаджиева, А. Л. Кононова, В. О. Лучина, В. И. Олейника, Н. В. Селезнева, О. И. Тиунова, Б. С. Эбзеева

с участием представителей сторон:

И. А. Шинкевича - Председателя ЦК Независимого профсоюза железнодорожников и транспортных строителей России, направившего ходатайство в Конституционный Суд Российской Федерации, В. Г. Харламова - члена Президиума ЦК того же профсоюза, Ф. С. Хейфеца - Председателя Президиума Московской городской коллегии адвокатов - представителя ЦК того же профсоюза, направившего ходатайство в Конституционный Суд Российской Федерации;

представитель стороны, издавшей нормативные акты, в заседание не явился.

Руководствуясь статьями 165, 165-1 Конституции (Основного Закона) Российской Федерации, статьями 57 и 58 Закона Российской Федерации о Конституционном Суде Российской Федерации, рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности Постановления Совета Министров Российской Федерации от 17 июля 1991 года N 403 "О мерах по реализации Распоряжения Председателя Верховного Совета РСФСР и Председателя Совета Министров РСФСР от 8 июля 1991 г. N 1554-I "О дополнительных мерах по формированию государственных хлебных и других продовольственных ресурсов в 1991 году" и Постановления Правительства Российской Федерации от

24 января 1992 года N 43 "Об упорядочении торговли легковыми автомобилями по целевым чекам и целевым вкладам на территории Российской Федерации".

Поводом к рассмотрению дела явилось ходатайство Центрального Комитета Независимого профсоюза железнодорожников и транспортных строителей России, поступившее в Конституционный Суд Российской Федерации 7 апреля 1992 года, о проверке конституционности Постановления Совета Министров Российской Федерации от 17 июля 1991 года N 403 "О мерах по реализации Распоряжения Председателя Верховного Совета РСФСР и Председателя Совета Министров РСФСР от 8 июля 1991 г. N 1554-I "О дополнительных мерах по формированию государственных хлебных и других продовольственных ресурсов в 1991 году" в части переноса отоваривания чеков на легковые автомобили со второго полугодия 1991 года на первое полугодие 1992 года и Постановления Правительства Российской Федерации от 24 января 1992 года N 43 "Об упорядочении торговли легковыми автомобилями по целевым чекам и целевым вкладам на территории Российской Федерации" в части индексации целевых чеков, выданных владельцам до 1 января 1992 года.

Аналогичное ходатайство о неконституционности Постановления Правительства Российской Федерации от 24 января 1992 года N 43 поступило в Конституционный Суд России от народного депутата Российской Федерации Ю. И. Семукова.

Основанием для рассмотрения Конституционным Судом Российской Федерации данного дела в соответствии с частью первой статьи 165-1 Конституции Российской Федерации, частью первой статьи 58 Закона Российской Федерации о Конституционном Суде Российской Федерации явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции России Постановление Совета Министров Российской Федерации от 17 июля 1991 года N 403 "О мерах по реализации Распоряжения Председателя Верховного Совета РСФСР и Председателя Совета Министров РСФСР от 8 июля 1991 г. N 1554-I "О дополнительных мерах по формированию государственных хлебных и других продовольственных ресурсов в 1991 году" и Постановление Правительства Российской Федерации от 24 января 1992 года N 43 "Об упорядочении торговли легковыми автомобилями по целевым чекам и целевым вкладам на территории Российской Федерации" по содержанию и характеру затронутых в них вопросов, а также с точки зрения закрепленного статьей 3 Конституции Российской Федерации принципа разделения властей и разграничения компетенции между высшими органами государственной власти и управления Российской Федерации.

Рассмотрев данное дело, Конституционный Суд Российской Федерации
у с т а н о в и л:

Приказом Председателя Правления Сберегательного банка СССР и Министра торговли СССР 29 июля 1988 года утверждены Правила приема учреждениями Сберегательного банка СССР целевых вкладов на приобретение легковых автомобилей. Правила предоставили право работникам, занятым на строительстве и эксплуатации объектов ряда регионов Российской Федерации, включая Байкало-Амурскую железнодорожную магистраль, осуществлять путем перечисления заработной платы целевые вклады в учреждения Сберегательного банка на приобретение легковых автомобилей. По условиям вкладов накопление этих средств производилось по заявлению работника в течение трех-пяти лет, после чего при наличии суммы, достаточной для оплаты стоимости автомобиля, учреждения Сберегательного банка обязаны были выдать вкладчику целевой чек. Целевой чек предоставлял право на покупку вне очереди по месту прописки в определенных специализированных магазинах легковых автомобилей обусловленной модели и по установленной цене. Контроль за исполнением указанных Правил был возложен на министерства торговли союзных республик, выделявшие для этой цели фонды соответствующим магазинам.

На основании данных Правил, действие которых на территории России Правительство Российской Федерации не оспаривает, возникли многочисленные договорные обязательства между гражданами

и государством. В этих обязательствах, регулируемых гражданским законодательством, граждане выступают в качестве кредитора, а государство - должника. Правопреемником и гарантом по указанным обязательствам государства является Правительство России в лице Сберегательного банка и Министерства торговли Российской Федерации.

Распоряжением Председателя Верховного Совета Российской Федерации и Председателя Совета Министров Российской Федерации от 8 июля 1991 года N 1554-І "О дополнительных мерах по формированию государственных хлебных и других продовольственных ресурсов в 1991 году" (пункт 3) в целях стимулирования поставок сельхозпродукции выделялись товарные фонды, в том числе легковые автомобили для встречной продажи колхозам, совхозам, крестьянским (фермерским) и другим хозяйствам, а также для коллективов перерабатывающих и заготовительных организаций и предприятий. Кроме того, Распоряжением предусмотрено эти фонды выделить "во втором полугодии 1991 года дополнительно за счет уменьшения фондов на второе полугодие 1991 года всем потребителям, расположенным на территории Российской Федерации ...".

Постановлением Совета Министров Российской Федерации от 17 июля 1991 года N 403 "О мерах по реализации Распоряжения Председателя Верховного Совета РСФСР и Председателя Совета Министров РСФСР от 8 июля 1991 г. N 1554-І "О дополнительных мерах по формированию государственных хлебных и других продовольственных ресурсов в 1991 году" перенесено отоваривание чеков БАМа на легковые автомобили в количестве 53,3 тыс. штук со второго полугодия 1991 года на первое полугодие 1992 года, а Сберегательному банку России - продлить срок действия указанных чеков (пункт 4).

Перенесение сроков, то есть отсрочка отоваривания целевых чеков, по существу представляет собой одностороннее изменение государством условий исполнения обязательств (мораторий). Эта отсрочка не диктовалась какой-либо чрезвычайной ситуацией, действием непреодолимой силы и другими исключительными обстоятельствами, которые могут служить основанием для объявления моратория и которые могли бы быть использованы для одностороннего перенесения сроков исполнения договорных обязательств. Тем самым были нарушены конституционные права и свободы граждан, в том числе имущественные, предусмотренные статьями 10, 13, 17, 33, 52 Конституции Российской Федерации, что привело к ограничению свободы экономической деятельности граждан как собственников. Однако любые временные ограничения прав и свобод человека и гражданина в соответствии со статьей 67-3 Конституции России допускаются лишь в случае введения чрезвычайного положения на основаниях и в пределах, устанавливаемых законом Российской Федерации. Но в данном случае такие обстоятельства отсутствовали.

Правительство России, осуществив без достаточных оснований и вопреки требованиям статей 168 и 169 Гражданского кодекса Российской Федерации отсрочку в исполнении обязательств, в одностороннем порядке изменило условия этих договорных обязательств. Тем самым Правительство России действовало противоправно, так как вопреки требованиям статьи 5 Гражданского кодекса России, используя свои властные полномочия, осуществило принадлежащие ему в данных обязательствах гражданские права в противоречии с их назначением, необоснованно предоставив преимущества подчиненным ему органам, на которые возложено исполнение обязательств перед гражданами по отовариванию чеков на легковые автомобили. Правительство России, нарушив имущественные права и интересы граждан, вышло за пределы своей компетенции, предусмотренной пунктом 3 статьи 125 и статьей 127 Конституции Российской Федерации, обязывающие Правительство обеспечивать и защищать права и свободы граждан.

В период действия отсрочки исполнения обязательств, установленной Постановлением Совета Министров Российской Федерации от 17 июля 1991 года N 403, Президентом Российской Федерации был издан Указ от 3 декабря 1991 года N 297 "О мерах по либерализации цен", которым со 2 января 1992 года было отменено государственное регулирование цен на многие товары народного потребления, включая легковые автомобили.

В результате гражданам, у которых возникло право на покупку легковых автомобилей по целевым вкладам и целевым чекам во втором полугодии 1991 года и которые вследствие переноса сроков исполнения обязательств на 1992 год не смогли реализовать это право, был причинен значительный ущерб, вызванный резким увеличением розничных цен на автомобили. Убытки выразились в многократном обесценивании стоимости целевых вкладов граждан и невозможности получения автомобилей по целевым чекам по первоначальной цене, являющейся существенным условием договорного обязательства государства перед гражданами.

Признанием этого акта было Постановление Правительства Российской Федерации от 24 января 1992 года N 43 "Об упорядочении торговли легковыми автомобилями по целевым чекам и целевым вкладам на территории Российской Федерации". Этим Постановлением была установлена частичная компенсация увеличения стоимости легковых автомобилей в виде индексации 100 процентов суммы целевого чека, выданного до 1 января 1992 года, и 100 процентов суммы остатка по целевому вкладу на 1 января 1992 года. Кроме того, снижены размеры ставок акцизов на легковые автомобили, реализуемые по целевым чекам до 0,5 процента. Индексация осуществлялась за счет республиканского бюджета Российской Федерации.

Данное Постановление Правительства России не отвечает требованиям Закона Российской Федерации от 24 октября 1991 года "Об индексации денежных доходов и сбережений граждан в РСФСР" и Постановления Верховного Совета Российской Федерации о порядке введения этого Закона в действие.

Согласно статьям 1, 6 и 8 указанного Закона индексация вкладов вводится с целью поддержания покупательной способности сбережений граждан в связи с ростом потребительских цен, путем изменения процентных ставок за счет доходов банка. Пунктом 1 Постановления о введении этого Закона в действие Правительству России поручается в месячный срок совместно с Центральным банком России разработать и представить на утверждение Президиума Верховного Совета Российской Федерации проект Положения о компенсации населению потерь от обесценивания доходов по государственным займам и государственным ценным бумагам. Однако проект этого Положения до настоящего времени не представлен.

Вопреки требованиям Закона Российской Федерации от 24 октября 1991 года "Об индексации денежных доходов и сбережений граждан в РСФСР" Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 января 1992 года N 43 осуществлена лишь частичная индексация целевых вкладов и целевых чеков граждан, установлены иные, чем указано в Законе, способы и источники средств для индексации. Тем самым Правительство России не обеспечило покупательную способность вкладов граждан, предназначенных по условию договора на конкретные цели - приобретение легковых автомобилей.

Недостаточность частичной компенсации обесцененных целевых чеков и вкладов на автомобили и необоснованность отказа от принципа полного возмещения вреда фактически признаны в Указе Президента Российской Федерации "О дополнительных мерах по упорядочению торговли легковыми автомобилями по целевым чекам, выданным учреждениями Республики Саха (Якутия) Сберегательного банка Российской Федерации", предоставившего полную компенсацию по ним для вкладчиков Республики Саха (Якутия).

Частичная компенсация целевых чеков и целевых вкладов Постановлением Правительства от 24 января 1992 года N 43 нарушает требование статьи 67-2 Конституции Российской Федерации о том, что каждый имеет право на возмещение государством всякого вреда, причиненного незаконными действиями государственных органов и их должностных лиц при исполнении служебных обязанностей, и гражданского законодательства России (статьи 219 и 225 Гражданского кодекса Российской Федерации о полном возмещении убытков гражданам-кредиторам, возникших как в результате просрочки исполнения обязательства должником (в данном случае органами, подчиненными Правительству Российской Федерации), так и в результате издания не

соответствующего закону акта органов государственного управления, нарушающего права собственника (объявление моратория).

Таким образом, Правительством России нарушена не только статья 67-2, но и статья 127 Конституции Российской Федерации, поскольку это Постановление Правительства противоречит требованиям указанных выше норм Гражданского кодекса России, статьи 32 Закона Российской Федерации "О собственности в РСФСР", пункту 2 статьи 20 Закона Российской Федерации "О предприятиях и предпринимательской деятельности".

Рассматриваемые Постановления Правительства России вопреки статье 10 Конституции Российской Федерации ограничили пределы свободы экономической деятельности граждан по сравнению с действующим законодательством, нарушили их имущественные права и интересы, гарантируемые статьями 13, 32, 34, 52 и 67-2 Конституции Российской Федерации.

На основании указанных норм законодательных актов России у граждан, право которых на получение автомобилей, основанное на договорных обязательствах, было нарушено неправомерной отсрочкой, установленной Правительством России, в свою очередь возникло право требовать полного возмещения убытков в порядке искового производства.

Таким образом Постановление Совета Министров Российской Федерации от 17 июля 1991 года N 403 "О мерах по реализации Распоряжения Председателя Верховного Совета РСФСР и Председателя Совета Министров РСФСР от 8 июля 1991 г. N 1554-I "О дополнительных мерах по формированию государственных хлебных и других продовольственных ресурсов в 1991 году" в части переноса сроков отоваривания чеков БАМа на легковые автомобили в количестве 53,3 тыс. штук со второго полугодия 1991 года на первое полугодие 1992 года (пункт 4) и пункт 2 Постановления Правительства Российской Федерации от 24 января 1992 года N 43 "Об упорядочении торговли легковыми автомобилями по целевым чекам и целевым вкладам на территории Российской Федерации" не соответствуют статьям 10, 13, 33, 34, 52, 67-2, 127 и 184 Конституции Российской Федерации.

На основании изложенного и руководствуясь статьями 165 и 165-1 Конституции Российской Федерации, статьей 32, пунктом 3 части первой статьи 57, пунктами 1, 2, 6 части первой статьи 58, пунктом 2 части первой статьи 64, частями второй и пятой статьи 65 Закона Российской Федерации о Конституционном Суде Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации постановляет:

1. Признать Постановление Совета Министров Российской Федерации от 17 июля 1991 года N 403 "О мерах по реализации Распоряжения Председателя Верховного Совета РСФСР и Председателя Совета Министров РСФСР от 8 июля 1991 г. N 1554-I "О дополнительных мерах по формированию государственных хлебных и других продовольственных ресурсов в 1991 году" в части переноса сроков отоваривания чеков БАМа на легковые автомобили в количестве 53,3 тыс. штук со второго полугодия 1991 года на первое полугодие 1992 года (пункт 4) и пункт 2 Постановления Правительства Российской Федерации от 24 января 1992 года N 43 "Об упорядочении торговли легковыми автомобилями по целевым чекам и целевым вкладам на территории Российской Федерации" не соответствующими Конституции Российской Федерации.

В соответствии со статьями 49 и 50 Закона Российской Федерации о Конституционном Суде Российской Федерации настоящее Постановление вступает в силу немедленно после его провозглашения, является окончательным и обжалованию не подлежит.

2. Согласно частям второй и пятой статьи 65 Закона Российской Федерации о Конституционном Суде Российской Федерации с момента провозглашения данного Постановления признается недействующими положения Постановления Совета Министров Российской Федерации от 17 июля 1991 года N 403 "О мерах по реализации Распоряжения Председателя Верховного Совета РСФСР и Председателя Совета Министров РСФСР от 8 июля 1991 г. N 1554-I "О дополнительных мерах по формированию государственных хлебных и других продовольственных ресурсов в 1991 году" в части

переноса сроков отоваривания чеков БАМа на легковые автомобили в количестве 53,3 тыс. штук со второго полугодия 1991 года на первое полугодие 1992 года (пункт 4) и пункт 2 Постановления Правительства Российской Федерации от 24 января 1992 года N 43 "Об упорядочении торговли легковыми автомобилями по целевым чекам и целевым вкладам на территории Российской Федерации", а правоотношения, оформившиеся на основании данных нормативных актов, приводятся к состоянию, существовавшему до их применения.

3. В соответствии со статьей 84 Закона Российской Федерации о Конституционном Суде Российской Федерации настоящее Постановление подлежит опубликованию в "Ведомостях Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации" не позднее чем в семидневный срок после его изложения. Постановление должно быть также опубликовано в "Российской газете" и во всех других печатных изданиях, где были опубликованы Постановление Совета Министров Российской Федерации от 17 июля 1991 года N 403 "О мерах по реализации Распоряжения Председателя Верховного Совета РСФСР и Председателя Совета Министров РСФСР от 8 июля 1991 г. N 1554-I "О дополнительных мерах по формированию государственных хлебных и других продовольственных ресурсов в 1991 году" и Постановление Правительства Российской Федерации от 24 января 1992 года N 43 "Об упорядочении торговли легковыми автомобилями по целевым чекам и целевым вкладам на территории Российской Федерации".

Председатель Конституционного
Суда Российской Федерации В. Д. Зорькин
За секретаря Конституционного
Суда Российской Федерации Н. В. Витрук
7-П