

Редакционный совет:

Н. С. БОНДАРЬ
В. А. СИВИЦКИЙ
Н. В. СТРУННИКОВА
О. С. ХОХРЯКОВА (председатель)

Главный редактор —
Н. В. Струнникова
Адрес редакции: 190000, Санкт-Петербург,
Сенатская площадь, дом 1
Телефон: 404-32-51

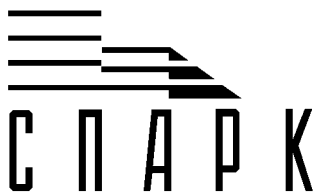
Номер подготовили:
И. В. Андреева
И. А. Бойцов
М. В. Бухаркина
И. А. Михайлова
Н. А. Сергеева
Н. Ю. Сильваненок
Е. В. Скалон

Художник А. Б. Бобров

Сдано в набор 07.08.2017.
Подписано в печать 22.09.2017.
Формат 70 × 108^{1/16}. Печать офсетная.
Бумага офсетная № 1. Печ. л. 7,25.
Тир. 525 экз.

Издательство «Спарк».
117630, г. Москва,
Старокалужское ш., д. 62. БЦ «Валлекс».
Тел. (495) 784-72-18.

Отпечатано в ГУП МО «Коломенская типография»,
140400, Московская область, г. Коломна,
ул. III Интернационала, д. 2а.
Тел./факс: 8(496) 618-62-87, 618-69-33.
Заказ № 1287



Издательство «Спарк»

© Вестник Конституционного Суда РФ, 2017
Официальное издание

В НОМЕРЕ

Постановление по делу о проверке конституционности положений пункта 2 части второй статьи 30 и пункта 1 части третьей статьи 31 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, части второй статьи 57 и части второй статьи 59 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В. Д. Лабусова
от 16 марта 2017 года № 7-П 4

Постановление по делу о проверке конституционности положения пункта 13 части 1 статьи 13 Федерального закона «О полиции» в связи с жалобой гражданина В. И. Сергиенко
от 17 марта 2017 года № 8-П 13

Постановление по делу о проверке конституционности отдельных положений Налогового кодекса Российской Федерации и Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Е. Н. Беспутина, А. В. Кульбацкого и В. А. Чапанова
от 24 марта 2017 года № 9-П 24

Постановление по делу о проверке конституционности части 4¹ статьи 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации и статьи 23 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в связи с запросом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга
от 28 марта 2017 года № 10-П 43
Мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Г. А. Гаджиева 56

4'2017

Постановление по делу о проверке конституционности части 2 статьи 40, частей 10 и 11 статьи 42 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», пунктов 2 и 3 части 1 статьи 128 и части 10 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с жалобой граждан И. Л. Трунова и М. В. Юревича

от 13 апреля 2017 года № 11-П 64

Постановление по делу о проверке конституционности пункта «м» части первой статьи 58 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и пункта 7 части 3 статьи 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки О. И. Гуровой

от 18 апреля 2017 года № 12-П 84

Определение об отказе в принятии к рассмотрению жалобы акционерного общества «Управляющая компания «Арсагера»» на нарушение конституционных прав и свобод статьями 32 и 42 Федерального закона «Об акционерных обществах»

от 17 января 2017 года № 1-О 91

Определение о прекращении производства по делу о проверке конституционности положений частей первой и второй статьи 38, частей первой и второй статьи 39, подпункта «а» пункта 1 части второй статьи 82, частей первой и второй статьи 119, части первой статьи 120, статей 121, 122 и 208 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами общества с ограниченной ответственностью «Премииум»

от 16 февраля 2017 года № 213-О 96

Определение об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «ВУМН» на нарушение конституционных прав и свобод положениями части второй статьи 20 Закона Российской Федерации «О недрах»

от 9 марта 2017 года № 565-О 100

Определение по жалобе гражданина Данилюка Сергея Александровича на нарушение его конституционных прав пунктом 5 части 2 статьи 246 Кодекса административного

4'2017

судопроизводства Российской Федерации и
частью шестнадцатой статьи 24¹⁸ Федерально-
го закона «Об оценочной деятельности в
Российской Федерации»
от 9 марта 2017 года № 592-О

107

**16 марта
2017 года,
город Санкт-
Петербург**

№ 7-П

по делу о проверке конституционности положений пункта 2 части второй статьи 30 и пункта 1 части третьей статьи 31 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, части второй статьи 57 и части второй статьи 59 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В. Д. Лабусова

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

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47¹, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности положений пункта 2 части второй статьи 30 и пункта 1 части третьей статьи 31 УПК Российской Федерации, части второй статьи 57 и части второй статьи 59 УК Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина В. Д. Лабусова. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Ю. М. Данилова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Согласно пункту 2 части второй статьи 30 УПК Российской Федерации суд первой инстанции по ходатайству обвиняемого рассматривает в составе судьи федерального суда общей юрисдикции и коллегии из двенадцати присяжных заседателей уголовные дела о преступлениях, указанных в пункте 1 части третьей статьи 31 данного Кодекса (за исключением ряда составов преступлений из предусмотренных статьями 131, 132, 134, 212, 275, 276, 278, 279 и 281 УК Российской Федерации), которым, в свою очередь, устанавливается подсудность уголовных дел верховному суду республики, краевому или областному суду, суду города федерального значения, суду автономной области, суду автономного округа, окружному (флотскому) военному суду.

Регулируя подсудность уголовных дел данным судам, пункт 1 части третьей статьи 31 УПК Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 23 июля 2013 года № 217-ФЗ и с учетом изменений, внесенных

федеральными законами от 5 мая 2014 года № 130-ФЗ и от 8 марта 2015 года № 47-ФЗ) предписывает им рассмотрение дел об указанных в этом законоположении преступлениях, за исключением уголовных дел, по которым в соответствии с уголовным законом в качестве наиболее строгого вида наказания не могут быть назначены пожизненное лишение свободы или смертная казнь. Данные виды наказаний в силу части второй статьи 57 и части второй статьи 59 УК Российской Федерации не назначаются женщинам, а также лицам, совершившим преступления в возрасте до восемнадцати лет, и мужчинам, достигшим к моменту вынесения судом приговора шестидесятипятилетнего возраста.

1.1. Заявитель по настоящему делу гражданин В. Д. Лабусов при ознакомлении по окончании предварительного расследования с материалами уголовного дела по обвинению его в совершении преступления, предусмотренного пунктами «а», «в» части второй статьи 105 УК Российской Федерации (убийство при отягчающих обстоятельствах), ходатайствовал о рассмотрении дела в областном суде с участием присяжных заседателей. Уголовное дело было направлено прокурором в Ростовский областной суд для рассмотрения по существу, однако постановлением судьи этого суда от 2 декабря 2015 года передано по подсудности в Ворошиловский районный суд города Ростова-на-Дону.

Принимая такое решение, судья указал, что согласно пункту 1 части третьей статьи 31 УПК Российской Федерации областному суду подсудны уголовные дела о преступлениях, предусмотренных частью второй статьи 105 УК Российской Федерации, кроме тех, по которым не могут быть назначены в качестве наиболее строгого наказания пожизненное лишение свободы и смертная казнь; к мужчинам, достигшим шестидесятипятилетнего возраста, эти наказания в силу статей 57 и 59 УК Российской Федерации не применяются; на момент же поступления уголовного дела В. Д. Лабусова в суд ему исполнилось шестьдесят семь лет, а потому дело подлежит рассмотрению районным судом по месту совершения преступления.

Приговором Ворошиловского районного суда города Ростова-на-Дону от 6 апреля 2016 года, частично измененным апелляционным определением судебной коллегии по уголовным делам Ростовского областного суда от 25 мая 2016 года, В. Д. Лабусов осужден по пункту «а» части второй статьи 105 УК Российской Федерации к 12 годам 9 месяцам лишения свободы с ограничением свободы на срок один год. 22 июля 2016 года судья Ростовского областного суда отказал стороне защиты в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации В. Д. Лабусов утверждает, что положения пункта 1 части третьей статьи 31 УПК Российской Федерации во взаимосвязи с пунктом 2 части второй статьи 30 данного Кодекса, а также частью второй статьи 57 и частью второй статьи 59 УК Российской Федерации, как исключающие возможность рассмотрения судом в составе судьи областного или равного ему по уровню суда и коллегии из двенадцати присяжных заседателей уголовного дела в отношении мужчины, достигшего шестидесяти пяти лет и обвиняемого в совершении преступления, предусмотренного частью второй статьи 105 УК Российской Федерации, нарушают права, гарантируемые статьями 17 (части 1 и 3), 19, 47, 55 (часть 3) и 123 (часть 4) Конституции Российской Федерации.

1.2. Как следует из статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», проверяя по жалобе гражданина конституционность законоположений, примененных в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, и затрагивающих конституционные права и свободы, на нарушение которых ссылается

заявитель, Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм, не будучи связанным при принятии решения основаниями и доводами, изложенными в жалобе.

Пункт 1 части третьей статьи 31 УПК Российской Федерации уже являлся предметом оценки Конституционного Суда Российской Федерации как не предполагающий в системе действующего правового регулирования возможность рассмотрения судом с участием присяжных заседателей уголовных дел о преступлениях, совершенных лицами в возрасте до восемнадцати лет, которым в силу Уголовного кодекса Российской Федерации не могут быть назначены пожизненное лишение свободы или смертная казнь, и признан соответствующим Конституции Российской Федерации, поскольку им определяется подсудность таких дел исключительно на основании закона, с учетом особенностей производства по делам несовершеннолетних и установленных для них дополнительных процессуальных гарантий, включая право на рассмотрение дела коллегией из трех профессиональных судей и расширенные возможности апелляционного обжалования (Постановление от 20 мая 2014 года № 16-П). Вместе с тем позднее Конституционный Суд Российской Федерации признал положения данного пункта не соответствующими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой во взаимосвязи с пунктом 2 части второй статьи 30 УПК Российской Федерации, частью второй статьи 57 и частью второй статьи 59 УК Российской Федерации ими исключается возможность рассмотрения судом в составе судьи областного или равного ему по уровню суда и коллегии из двенадцати присяжных заседателей уголовного дела по обвинению женщины в совершении преступления, предусмотренного частью второй статьи 105 УК Российской Федерации, притом что дело по обвинению мужчины в таком преступлении при тех же условиях может быть рассмотрено судом в данном составе (Постановление от 25 февраля 2016 года № 6-П).

Применительно же к случаю, когда к уголовной ответственности по части второй статьи 105 УК Российской Федерации привлекается мужчина, достигший шестидесяти пяти лет, а потому ему в силу положений данного Кодекса в качестве наиболее строгого вида наказания не могут быть назначены пожизненное лишение свободы и смертная казнь, конституционность уголовно-процессуального регулирования в части лишения его возможности рассмотрения уголовного дела судом с участием присяжных заседателей Конституционный Суд Российской Федерации не оценивал.

Соответственно, положения пункта 1 части третьей статьи 31 УПК Российской Федерации являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу постольку, поскольку во взаимосвязи с пунктом 2 части второй статьи 30 данного Кодекса, частью второй статьи 57 и частью второй статьи 59 УК Российской Федерации они исключают возможность рассмотрения судом в составе судьи верховного суда республики, краевого, областного или равного им по уровню суда и коллегии из двенадцати присяжных заседателей уголовного дела в отношении мужчины, достигшего шестидесятипятилетнего возраста и обвиняемого в совершении преступления, предусмотренного частью второй статьи 105 УК Российской Федерации.

2. Право каждого на судебную защиту его прав и свобод, как основное неотчуждаемое право человека, признается и гарантируется в Российской

Федерации согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации (статья 17, части 1 и 2; статья 46, часть 1, Конституции Российской Федерации). Одной из основополагающих гарантий права на судебную защиту и его неперменной составляющей является закрепленное статьей 47 (часть 1) Конституции Российской Федерации право каждого на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом.

Право на законный суд, по смыслу статей 20 (часть 2), 47 (часть 2) и 123 (часть 4) Конституции Российской Федерации, включает и право обвиняемого в совершении преступления на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей в предусмотренных федеральным законом случаях. Регулирование данного права, как следует из указанных статей Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 71 (пункты «в», «г», «о»), 118 (часть 3) и 128 (часть 3), является дискрецией федерального законодателя, правомочного определять, в каких, помимо закрепленного в статье 20 (часть 2) Конституции Российской Федерации, случаях суд с участием присяжных заседателей может выступать в качестве законного суда по тем уголовным делам, которые отнесены к соответствующей категории федеральным законом.

Исходя из этого и учитывая, что в России сложился легитимный конституционно-правовой режим, в рамках которого – принимая во внимание международно-правовую тенденцию и обязательства, взятые на себя государством, – уже длительное время действует запрет на назначение смертной казни, напрямую связываемое Конституцией Российской Федерации (статья 20, часть 2) с предоставлением обвиняемым в особо тяжких преступлениях против жизни права на суд с участием присяжных заседателей, и происходит необратимый процесс, направленный на отмену смертной казни (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1999 года № 3-П и Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19 ноября 2009 года № 1344-О-Р), рассмотрение уголовных дел таким судом не является неперменным условием реализации обвиняемым конституционного права на судебную защиту.

Соответственно, определение федеральным законом подсудности уголовных дел, включая подлежащие рассмотрению судом с участием присяжных заседателей, а равно изменение ранее установленной подсудности не могут расцениваться как ограничивающие доступ к правосудию и затрагивающие само существо права на законный суд. Вместе с тем – учитывая, что в силу статей 20 (часть 2), 32 (часть 5), 47 (часть 2) и 123 (часть 4) Конституции Российской Федерации и основанных на них правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации (постановления от 19 апреля 2010 года № 8-П и от 20 мая 2014 года № 16-П) судопроизводство с участием присяжных заседателей как конституционно одобряемый способ участия граждан в отправлении правосудия, в ходе которого не профессиональный судья, а коллегия присяжных самостоятельно разрешает вопрос о виновности подсудимого, имеет особую конституционно-правовую значимость, – федеральный законодатель не вправе, игнорируя требования статей 17 (часть 3) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, допускать произвольный и необоснованный отказ от этой формы судопроизводства при рассмотрении дел по тем конкретным составам преступлений, где она уже предусмотрена, в том числе по отношению к отдельным категориям обвиняемых. В Постановлении от 25 февраля 2016 года № 6-П Конституционный Суд Российской Федерации подтвердил высказанную им ранее правовую позицию, согласно которой дискреция федерального законодателя в регулировании правоотношений, определяющих реализацию права на

доступ к правосудию и права на законный суд, не является абсолютной и не освобождает его от обязанности при дифференциации процессуальных форм судебной защиты, конкретизируя предписания статей 17, 19 (части 1 и 2), 21 (часть 1), 46 (часть 1), 47 (часть 2), 55 (часть 3) и 123 (часть 4) Конституции Российской Федерации относительно суда с участием присяжных заседателей как законного состава суда по уголовным делам той или иной категории, действовать правомерно, с тем чтобы не допустить несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина, сохранить баланс конституционных ценностей при соблюдении принципа правовой определенности и безусловном обеспечении гарантированного Конституцией Российской Федерации равноправия.

Именно принцип равенства, как он сформулирован в статье 19 Конституции Российской Федерации, закрепляющей равенство всех перед законом и судом независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и других обстоятельств (части 1 и 2), наделяющей мужчину и женщину равными правами и свободами и равными возможностями для их реализации (часть 3), носит универсальный характер, находит свое отражение в международно-правовых актах и оказывает, как неоднократно подчеркивал Конституционный Суд Российской Федерации, регулирующее воздействие на все сферы общественных отношений, выступая конституционным критерием оценки законодательного регулирования не только прав и свобод, закрепленных непосредственно в Конституции Российской Федерации, но и прав, приобретаемых на основании закона; соблюдение данного принципа, гарантирующего защиту от всех форм дискриминации при осуществлении прав и свобод, означает, помимо прочего, запрет вводить такие различия в правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания (постановления от 16 июня 2006 года № 7-П, от 5 апреля 2007 года № 5-П, от 16 июля 2007 года № 12-П, от 26 февраля 2010 года № 4-П, от 25 февраля 2016 года № 6-П и др.).

При этом, по смыслу правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в ряде его решений, Конституция Российской Федерации не ограничивает перечень признаков, по которым исключается дискриминация граждан, а, напротив, предполагает его дальнейшую конкретизацию как в законодательстве, так и в правоприменительной практике; возраст также не может расцениваться как основание для дискриминационных ограничений (постановления от 4 февраля 1992 года № 2-П-3, от 23 мая 1995 года № 6-П, от 23 декабря 1999 года № 18-П, от 27 декабря 1999 года № 19-П, от 19 февраля 2002 года № 5-П и др.).

3. Конституционный Суд Российской Федерации ранее указывал, что предусмотренные частью второй статьи 57 УК Российской Федерации ограничения в назначении пожизненного лишения свободы, связанные с неприменением этого наказания к женщинам, лицам, совершившим преступления в возрасте до восемнадцати лет, и мужчинам, достигшим к моменту вынесения судом приговора шестидесятипятилетнего возраста, не исключают их уголовную ответственность, а обеспечивают ее индивидуализацию исходя из принципа гуманизма; данные ограничения не влияют на назначение другим категориям лиц, совершивших преступления, наказания, соответствующего характеру и степени общественной опасности преступления, обстоятельствам его совершения и личности виновного, не ущемляют тем самым их права и, следовательно, не являются дискриминационными (определения от 21 октября 2008 года № 638-О-О, от 23 июня 2009 года № 898-О-О, от 19 октября 2010 года № 1382-О-О, от 18 октября 2012 года № 1925-О, от

25 февраля 2013 года № 294-О, от 16 июля 2013 года № 1145-О, от 24 сентября 2013 года № 1428-О, от 20 февраля 2014 года № 376-О и от 29 сентября 2016 года № 1913-О).

В постановлении Большой Палаты Европейского Суда по правам человека от 24 января 2017 года по делу «Хамтоху и Аксенчик против России» также отмечается, что российское законодательство, не предусматривающее назначение уголовного наказания в виде пожизненного лишения свободы мужчинам, достигшим шестидесятипятилетнего возраста, не нарушает Конвенцию о защите прав человека и основных свобод в части дискриминации по возрастному признаку.

3.1. Право на справедливое судебное разбирательство в равной мере гарантируется всем лицам, привлекаемым к уголовной ответственности, в том числе достигшим пожилого возраста, который сам по себе не создает препятствий в пользовании правами, но может быть принят во внимание — исходя из объективных и субъективных факторов, с ним связанных, — при законодательном регулировании уголовно-правовых и уголовно-процессуальных отношений.

Так, Уголовный кодекс Российской Федерации исключает назначение мужчинам, достигшим шестидесяти лет, такого вида наказания, как принудительные работы, а шестидесяти пяти лет — назначение пожизненного лишения свободы и смертной казни (часть седьмая статьи 53¹, часть вторая статьи 57 и часть вторая статьи 59), предполагает возможность признания пожилого возраста обстоятельством, смягчающим наказание (статья 61), его учета при принятии решения об условно-досрочном освобождении от отбывания наказания (статья 79). Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации прямо предписывает учитывать возраст подозреваемого или обвиняемого при избрании мер пресечения как наиболее строгих ограничений их прав (статья 99), не препятствуя учету пожилого возраста и при изменении или отмене меры пресечения (статья 110). При этом сам по себе пожилой возраст привлекаемого к уголовной ответственности лица не влияет на предмет доказывания по уголовному делу (статья 73 УПК Российской Федерации) и применение иных институтов уголовного процесса.

Нормы международного права также не содержат в качестве общепризнанного требования специальной процессуальной формы в отношении пожилых лиц, в отличие от производства по делам несовершеннолетних. Однако возраст участника судопроизводства признан имеющим процессуальное значение, в частности, Европейским Судом по правам человека в постановлении от 9 марта 2004 года по делу «Яблонская (*Jablonska*) против Польши», в котором указано, что к началу судебной тяжбы о возвращении заявительнице недвижимого имущества, национализированного у членов ее семьи до Второй мировой войны, она достигла семидесяти одного года и это требовало особого усердия от судов в рассмотрении ее дела; данным решением констатировано нарушение права на справедливое судебное разбирательство, гарантированного заявительнице пунктом 1 статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Следовательно, обстоятельства, обусловленные пожилым возрастом, такие как ослабленное здоровье, сложности в адаптации к переменам и др., влекут обязанность государства обеспечить поддержку данной категории граждан прежде всего в социальной сфере; пожилой возраст подозреваемых и обвиняемых подлежит учету на основе материально-правовых и процессуальных норм, но сам по себе не обуславливает введение особых процедур государственной защиты их прав, в том числе не предполагает дифференциацию уголовно-процессуальной формы, включая порядок судебного разбирательства по уголовному делу. В этом аспекте лишение мужчин старше

шестидесяти пяти лет права на рассмотрение их уголовных дел судом с участием присяжных заседателей в ситуации, когда лица в возрасте от восемнадцати до шестидесяти пяти лет вправе ходатайствовать о рассмотрении аналогичных дел таким судом, не имеет разумного и достаточного обоснования, в отличие от законодательного решения в отношении лиц, не достигших восемнадцати лет, которое, как отметил Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 20 мая 2014 года № 16-П, обусловлено требованиями всестороннего учета особенностей их личности, тщательного исследования всех данных о несовершеннолетнем, что сопряжено с ограничением гласности судопроизводства, соблюдением конфиденциальности судебного процесса и основных процессуальных гарантий на всех его этапах и не может быть в полной мере обеспечено при рассмотрении уголовного дела судом с участием присяжных заседателей, предполагающем согласно части восьмой статьи 335 УПК Российской Федерации исследование данных о личности подсудимого лишь в той мере, в какой они необходимы для установления отдельных признаков состава преступления, при том что отсутствие возможности рассмотрения дела несовершеннолетнего таким судом компенсировано дополнительными процессуальными гарантиями.

3.2. В силу предписаний пункта 2 части второй статьи 30 и пункта 1 части третьей статьи 31 УПК Российской Федерации в их системной связи с соответствующими положениями уголовного закона уголовное дело о преступлении, предусмотренном частью второй статьи 105 УК Российской Федерации и совершенном мужчиной, достигшим шестидесятипятилетнего возраста, как не относящееся к подсудности областного или равного ему по уровню суда, ни при каких условиях не может быть рассмотрено судом в составе судьи такого суда и коллегии из двенадцати присяжных заседателей, в то время как мужчина старше восемнадцати, но моложе шестидесяти пяти лет, а равно женщина в возрасте от восемнадцати лет и старше, в том числе достигшая шестидесятипятилетнего возраста, обвиняемые в совершении такого же преступления, при аналогичных условиях имеют право на рассмотрение их дела данным составом суда. Более того, уголовное дело в отношении мужчины, достигшего шестидесяти пяти лет и обвиняемого в убийстве при отягчающих обстоятельствах, подлежит рассмотрению районным судом, названные же категории подсудимых (мужчины в возрасте от восемнадцати до шестидесяти пяти лет и женщины старше восемнадцати лет) в той же ситуации имеют право выбора между судом с участием присяжных заседателей, судом в составе судьи федерального суда общей юрисдикции либо коллегии из трех судей федерального суда общей юрисдикции, причем их уголовные дела любым из этих составов рассматриваются в областном или равном ему по уровню суде.

Данное регулирование влечет лишенную каких-либо конституционно-правовых оснований невозможность рассмотрения судом с участием присяжных заседателей уголовного дела в отношении мужчины, достигшего шестидесятипятилетнего возраста и обвиняемого в совершении убийства при отягчающих обстоятельствах, что приводит к его дискриминации как по возрастному, так и по гендерному признаку при осуществлении им права на судебную защиту. Следовательно, подобная дифференциация подсудности уголовных дел, вытекающая из положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и Уголовного кодекса Российской Федерации, не отвечает принципу юридического равенства, ограничивает мужчин, достигших возраста шестидесяти пяти лет, в реализации права на законный суд и, в конечном счете, права на равную с иными лицами судебную защиту прав и свобод, гарантированных Конституцией Российской Федерации.

4. Таким образом, положения пункта 1 части третьей статьи 31 УПК Российской Федерации, как исключаяющие в системе действующего правового регулирования, в том числе во взаимосвязи с пунктом 2 части второй статьи 30 данного Кодекса, частью второй статьи 57 и частью второй статьи 59 УК Российской Федерации, возможность рассмотрения судом в составе судьи верховного суда республики, краевого, областного или равного им по уровню суда и коллегии из двенадцати присяжных заседателей уголовного дела по обвинению достигшего шестидесятипятилетнего возраста мужчины в совершении преступления, предусмотренного частью второй статьи 105 УК Российской Федерации, — притом что уголовное дело по обвинению мужчины в возрасте от восемнадцати до шестидесяти пяти лет, а также женщины старше восемнадцати лет в совершении такого преступления при тех же условиях может быть рассмотрено судом в этом составе, — не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 17 (части 1 и 3), 19, 47, 55 (часть 3) и 123 (часть 4).

Согласно Федеральному закону от 23 июня 2016 года № 190-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с расширением применения института присяжных заседателей» часть вторая статьи 30 УПК Российской Федерации дополнена пунктом 2¹, вводящим новый для отечественного законодательства состав суда, а именно судья районного суда, гарнизонного военного суда и коллегия из шести присяжных заседателей. К подсудности суда в таком составе отнесено рассмотрение по ходатайству обвиняемого уголовных дел о преступлениях, предусмотренных частью второй статьи 105, статьями 277, 295, 317 и 357 УК Российской Федерации, по которым в соответствии с уголовным законом в качестве наиболее строгого вида наказания не могут быть назначены пожизненное лишение свободы или смертная казнь, а также уголовные дела о преступлениях, предусмотренных частью первой статьи 105 и частью четвертой статьи 111 данного Кодекса. Приведенное положение уголовно-процессуального закона вступает в силу с 1 июня 2018 года (часть 2 статьи 2 Федерального закона от 23 июня 2016 года № 190-ФЗ).

Тем самым федеральный законодатель расширил применение института присяжных заседателей путем предоставления обвиняемым в совершении особо тяжких преступлений против личности по уголовным делам, которые относятся к подсудности судов районного уровня, права ходатайствовать о рассмотрении их дел судьей такого суда и коллегией из шести присяжных заседателей. К подсудности суда в данном составе отнесены уголовные дела о ряде преступлений, включая предусмотренные частью второй статьи 105 УК Российской Федерации, по которым в качестве наиболее строгого вида наказания не могут быть назначены пожизненное лишение свободы и смертная казнь, — безотносительно к половозрастным и иным характеристикам лиц, привлеченных к уголовной ответственности.

С учетом этого и в целях соблюдения баланса конституционно значимых ценностей, в силу требований правовой определенности и обеспечения стабильности правоотношений в интересах субъектов права, недопустимости нарушения прав и свобод других лиц при осуществлении прав и свобод человека и гражданина (статья 17, часть 3, Конституции Российской Федерации), а также принимая во внимание принцип неизменности состава суда (статья 242 УПК Российской Федерации), Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь пунктом 12 части первой статьи 75 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», считает необходимым впредь до вступления в силу указанного правового регулирования определить следующий порядок исполнения настоящего Постановления:

уголовные дела по обвинению достигших шестидесятипятилетнего возраста мужчин в совершении преступлений, предусмотренных частью второй статьи 105 УК Российской Федерации, если судебные заседания по этим уголовным делам не назначены на момент вступления настоящего Постановления в силу, подлежат рассмотрению в соответствии с правилами о подсудности и составе суда, которые применяются к совершеннолетним лицам, не достигшим шестидесяти пяти лет; если на указанный момент судебные заседания по уголовным делам уже назначены к рассмотрению, подсудность и состав суда изменению не подлежат (за исключением уголовного дела гражданина В. Д. Лабусова), в том числе в рамках и по результатам рассмотрения уголовного дела в апелляционном, кассационном и надзорном порядке.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 47¹, 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать положения пункта 1 части третьей статьи 31 УПК Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 17 (части 1 и 3), 19, 47, 55 (часть 3) и 123 (часть 4), в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования, в том числе во взаимосвязи с пунктом 2 части второй статьи 30 УПК Российской Федерации, частью второй статьи 57 и частью второй статьи 59 УК Российской Федерации, ими исключается возможность рассмотрения судом в составе судьи верховного суда республики, краевого, областного или равного им по уровню суда и коллегии из двенадцати присяжных заседателей уголовного дела по обвинению достигшего шестидесятипятилетнего возраста мужчины в совершении преступления, предусмотренного частью второй статьи 105 УК Российской Федерации, притом что уголовное дело по обвинению мужчины в возрасте от восемнадцати до шестидесяти пяти лет, а также женщины старше восемнадцати лет в совершении такого преступления при тех же условиях может быть рассмотрено судом в этом составе.

2. Правоприменительные решения, принятые по уголовному делу гражданина Лабусова Виктора Дмитриевича, подлежат пересмотру в установленном порядке с учетом настоящего Постановления.

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). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

**17 марта
2017 года,
город Санкт-
Петербург**

№ 8-П

по делу о проверке конституционности
положения пункта 13 части 1 статьи 13
Федерального закона «О полиции»
в связи с жалобой гражданина
В. И. Сергиенко

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В. Д. Зорькина, судей К. В. Арановского, А. И. Бойцова, Н. С. Бондаря, Г. А. Гаджиева, Ю. М. Данилова, Л. М. Жарковой, С. М. Казанцева, С. Д. Князева, А. Н. Кокотова, Л. О. Красавчиковой, С. П. Маврина, Н. В. Мельникова, Ю. Д. Рудкина, О. С. Хохряковой, В. Г. Ярославцева, руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47¹, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности пункта 13 части 1 статьи 13 Федерального закона «О полиции».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина В. И. Сергиенко. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика А. Н. Кокотова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Согласно пункту 13 части 1 статьи 13 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» полиции для выполнения возложенных на нее обязанностей предоставляется право доставлять граждан, то есть осуществлять их принудительное препровождение в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции, в помещение муниципального органа, в иное служебное помещение в целях решения вопроса о задержании гражданина (при невозможности решения данного вопроса на месте); установления личности гражданина, если имеются основания полагать, что он находится в розыске как скрывшийся от органов дознания, следствия или суда, либо как уклоняющийся от исполнения уголовного наказания, либо как пропавший без вести; защиты гражданина от непосредственной угрозы его жизни и здоровью в случае, если он не способен позаботиться о себе либо если опасности невозможно избежать иным способом, а также в других случаях, предусмотренных федеральным законом, — с составлением протокола в порядке, установленном данным Федеральным законом.

1.1. Гражданин В. И. Сергиенко 1 мая 2015 года в 15.00 начал одиночный пикет, который сотрудники полиции потребовали прекратить в 15.25. В 15.40 сотрудниками полиции было осуществлено принудительное препровождение заявителя в служебное помещение отдела полиции, куда он

был доставлен в 15.55 и где был составлен протокол о его доставлении. В 16.50 В. И. Сергиенко был отпущен из отдела полиции без составления протокола об административном правонарушении и без предъявления ему каких-либо обвинений.

Решением Октябрьского районного суда города Белгорода от 4 февраля 2016 года, оставленным без изменения апелляционным определением Белгородского областного суда от 28 апреля 2016 года, в удовлетворении требований В. И. Сергиенко о признании незаконными действий сотрудников полиции по прекращению проводимого им одиночного пикета путем доставления его в помещение отдела полиции, содержанию в нем, а также о возмещении ему в связи с указанными действиями морального вреда отказано.

Оставляя искимые требования В. И. Сергиенко без удовлетворения, суды исходили из того, что дальнейшее проведение им одиночного пикетирования могло спровоцировать противоправные действия в отношении него со стороны лиц, не разделяющих его взгляды, и создать угрозу безопасности граждан. В своих решениях суды указали, что при проведении заявителем одиночного пикета назревала реальная угроза его жизни и здоровью, возможность расправы с ним и именно с целью устранения такой угрозы он был доставлен в помещение отдела полиции. При этом тот факт, что В. И. Сергиенко не был впоследствии привлечен к административной ответственности, сам по себе не означает, что оспариваемые действия сотрудников полиции были незаконными и нарушили его права и законные интересы, поскольку должностные лица отдела полиции не могли заранее знать результат, которым закончится рассмотрение обстоятельств события.

Нарушение пунктом 13 части 1 статьи 13 Федерального закона «О полиции» своих прав, гарантированных статьями 22 (часть 1) и 31 Конституции Российской Федерации, В. И. Сергиенко усматривает в том, что данное законоположение допускает прекращение законного одиночного пикетирования посредством доставления участника пикета в отделение полиции под предлогом защиты от угрозы его жизни и здоровью вместо защиты участника пикета в случае появления такой необходимости в месте проведения пикета.

1.2. В силу статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», конкретизирующих статью 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации принимает к рассмотрению жалобу гражданина на нарушение его конституционных прав и свобод законом, примененным в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, если придет к выводу, что оспариваемые законоположения затрагивают конституционные права и свободы и что имеется неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли эти законоположения Конституции Российской Федерации; Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм.

Таким образом, пункт 13 части 1 статьи 13 Федерального закона «О полиции» является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу в той части, в какой на его основании разрешается вопрос о возможности доставления сотрудниками полиции гражданина в служебное помещение территориального органа или подразделе-

ния полиции, в помещение муниципального органа, в иное служебное помещение с целью защиты от непосредственной угрозы его жизни и здоровью в случае, если он не способен позаботиться о себе либо если опасности невозможно избежать иным способом при проведении им одиночного пикетирования.

2. В соответствии с Конституцией Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (статья 31). Данное право, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации (постановления от 18 мая 2012 года № 12-П, от 14 февраля 2013 года № 4-П, от 13 мая 2014 года № 14-П и от 10 февраля 2017 года № 2-П; определения от 2 апреля 2009 года № 484-О-П, от 7 июля 2016 года № 1428-О и др.), является одним из основополагающих и неотъемлемых элементов правового статуса личности в Российской Федерации как демократическом правовом государстве, в числе основ конституционного строя которого признаются идеологическое и политическое многообразие и многопартийность и на котором лежит обязанность обеспечивать защиту, включая судебную, прав и свобод человека и гражданина (статья 1, часть 1; статья 2; статья 13, части 1 и 3; статья 45, часть 1; статья 46, части 1 и 2; статья 64 Конституции Российской Федерации).

Во взаимосвязи с иными правами и свободами, гарантированными Конституцией Российской Федерации, прежде всего ее статьями 21, 22, 29, 30, 32 и 33, указанное право обеспечивает гражданам реальную возможность посредством проведения публичных мероприятий (собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования) оказывать влияние на деятельность органов публичной власти и тем самым способствовать поддержанию мирного диалога между гражданским обществом и государством, что не исключает протестного характера таких публичных мероприятий, который может выражаться в критике как отдельных действий и решений органов государственной власти и органов местного самоуправления, так и проводимой ими политики в целом.

Законодательные, организационные и иные меры, предпринимаемые органами публичной власти в целях надлежащего обеспечения права на свободу мирных собраний, не должны приводить к чрезмерному государственному контролю за деятельностью организаторов и участников публичных мероприятий, сопряженному с необоснованными ограничениями свободного проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования. Право на проведение публичных мероприятий может быть ограничено федеральным законом в соответствии с критериями, предопределяемыми требованиями статей 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, на основе принципа юридического равенства и вытекающего из него принципа соразмерности, т. е. в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Такой подход согласуется с общепризнанными принципами и нормами международного права, в том числе закрепленными во Всеобщей декларации прав человека, согласно пункту 1 статьи 20 которой каждый человек имеет право на свободу мирных собраний, и в Международном пакте о гражданских и политических правах, статья 21 которого, признавая право на мирные собрания, допускает введение обоснованных его ограничений, налагаемых в соответствии с законом и необходимых в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, об-

публичного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.

Право на свободу мирных собраний определено также в статье 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод как не подлежащее никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Европейский Суд по правам человека в своей практике исходит из того, что в демократическом обществе свобода собраний является фундаментальным правом и наряду со свободой мысли, совести и религии составляет основу такого общества (постановления от 25 мая 1993 года по делу «Коккинакис (*Kokkinakis*) против Греции», от 20 февраля 2003 года по делу «Джавит Ан (*Djavit An*) против Турции», от 23 октября 2008 года по делу «Сергей Кузнецов против России» и др.); оно касается как закрытых, так и публичных собраний, а равно собраний в определенном месте и публичных шествий и может осуществляться отдельными их участниками и организаторами (постановление от 31 марта 2005 года по делу «Адали (*Adali*) против Турции»); государство, в свою очередь, должно воздерживаться от применения произвольных мер, могущих нарушить это право (постановление от 26 июля 2007 года по делу «Баранкевич против России»).

Вмешательство публичных властей в свободу мирных собраний, если оно не предусмотрено законом, не преследует одну или несколько законных целей, упомянутых в статье 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, и не является необходимым в демократическом обществе для достижения одной из этих целей, расценивается Европейским Судом по правам человека как нарушение данной статьи (постановление от 23 октября 2008 года по делу «Сергей Кузнецов против России»); более того, реальное уважение свободы собраний не может быть сведено просто к обязанности невмешательства со стороны государства в осуществление права, защищаемого статьей 11 Конвенции, — напротив, оно может быть дополнено позитивным обязательством обеспечивать эффективную реализацию этого права (постановления от 2 июля 2002 года по делу «Уилсон и Национальный союз журналистов (*Wilson and the National Union of Journalists*) и другие против Соединенного Королевства», от 20 октября 2005 года по делу «Политическая партия “Уранио Токсо”» (*Ouranio Toxo*) и другие против Греции» и от 21 октября 2010 года по делу «Алексеев против России»), при этом органам государственной власти важно проявить надлежащую степень терпимости по отношению к мирным собраниям (постановления от 7 октября 2008 года по делу «Ева Мольнар (*Eva Molnar*) против Венгрии», от 4 декабря 2014 года по делу «Навальный и Яшин против Российской Федерации», от 5 января 2016 года по делу «Фрумкин против Российской Федерации»).

Таким образом, гарантированное Конституцией Российской Федерации и названными международно-правовыми актами как составной частью правовой системы Российской Федерации (статья 15, часть 4, Конституции Российской Федерации) право граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование, не являясь абсолютным, может быть ограничено федеральным законом, который должен обеспечивать возможность полноценной реализации указанного права и одновременно — соблюдение надлежащего общественного порядка и безопасности без ущерба для здоровья и нравственности граждан на основе баланса интересов организаторов и участников публичных мероприятий, с одной стороны, и третьих лиц — с другой, исходя из необходимости государственной защиты прав и свобод всех лиц

(как участвующих, так и не участвующих в публичном мероприятии) путем введения разумных мер предупреждения и предотвращения нарушений общественного порядка и безопасности, а также защиты названных лиц от возникающих угроз их правам, жизни и здоровью.

3. Порядок организации и проведения гражданами одиночного пикетирования, как и других форм публичных мероприятий, определен Федеральным законом от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Согласно указанному Федеральному закону пикетирование – форма публичного выражения мнений, осуществляемого без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств путем размещения у пикетируемого объекта одного или более граждан, использующих плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации, а также быстровозводимые сборно-разборные конструкции (пункт 6 статьи 2); организаторами пикетирований могут быть один или несколько граждан Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет (часть 1 статьи 5); не могут быть организатором пикетирования: лицо, признанное судом недееспособным либо ограниченно дееспособным, а также лицо, содержащееся в местах лишения свободы по приговору суда (пункт 1 части 2 статьи 5); лицо, имеющее неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленного преступления против основ конституционного строя и безопасности государства или преступления против общественной безопасности и общественного порядка либо два и более раза привлекавшееся к административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные статьями 5.38, 19.3, 20.1–20.3, 20.18 и 20.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в течение срока, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию (пункт 1¹ части 2 статьи 5); уведомление о пикетировании, осуществляемом одним участником, не требуется, если этот участник не предполагает использовать быстровозводимую сборно-разборную конструкцию (часть 1¹ статьи 7); пикетирования могут проводиться в любых пригодных для целей данного мероприятия местах в случае, если их проведение не создает угрозы обрушения зданий и сооружений или иной угрозы безопасности участников данного публичного мероприятия; условия запрета или ограничения проведения публичного мероприятия в отдельных местах могут быть конкретизированы федеральными законами (часть 1 статьи 8); пикетирование не может начинаться ранее 7 часов и заканчиваться позднее 22 часов текущего дня по местному времени, за исключением публичных мероприятий, посвященных памятным датам России, публичных мероприятий культурного содержания (статья 9). При этом названный Федеральный закон устанавливает исчерпывающий перечень оснований приостановления и прекращения публичных мероприятий (статьи 15 и 16).

Приведенное законодательное регулирование предусматривает достаточные нормативные условия для того, чтобы такая форма публичного мероприятия, как одиночное пикетирование, использовалась гражданами практически без ограничений (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2013 года № 4-П).

4. Обязанность по обеспечению надлежащих условий для организации и проведения гражданами публичных мероприятий, прав, свобод, безопасности граждан и общественного порядка при их проведении возложена на соответствующие исполнительные органы государственной власти и органы местного самоуправления (статьи 12–14 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»), в том числе на органы внутренних дел, включая полицию, предназначение которой состоит в защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Феде-

рации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействию преступности, охране общественного порядка, собственности и обеспечении общественной безопасности; полиция незамедлительно приходит на помощь каждому, кто нуждается в ее защите от преступных и иных противоправных посягательств (части 1 и 2 статьи 1 Федерального закона «О полиции»).

Полиция защищает права, свободы и законные интересы человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств; ее деятельность, направленная на ограничение прав, свобод и законных интересов граждан, а также прав и законных интересов общественных объединений, организаций и должностных лиц, допустима только по основаниям и в порядке, которые предусмотрены федеральным законом (часть 2 статьи 6, часть 1 статьи 7 Федерального закона «О полиции»).

Согласно Федеральному закону «О полиции» действия сотрудников полиции должны быть обоснованными и понятными для граждан; при обращении к гражданину, в том числе проводящему одиночное пикетирование, сотрудник полиции обязан: назвать свои должность, звание, фамилию, предъявить по требованию гражданина служебное удостоверение, после чего сообщить причину и цель обращения; в случае применения к гражданину мер, ограничивающих его права и свободы, разъяснить ему причину и основания применения таких мер, а также возникающие в связи с этим права и обязанности гражданина; сотрудник полиции в случае обращения к нему гражданина обязан назвать свои должность, звание, фамилию, внимательно его выслушать, принять соответствующие меры в пределах своих полномочий либо разъяснить, в чью компетенцию входит решение поставленного вопроса (части 4 и 5 статьи 5, часть 2 статьи 9).

В соответствии с частью 1 статьи 12 указанного Федерального закона на полицию, в частности, возлагаются следующие обязанности: прибывать незамедлительно на место совершения преступления, административного правонарушения, место происшествия, пресекать противоправные деяния, устранять угрозы безопасности граждан и общественной безопасности, документировать обстоятельства совершения преступления, административного правонарушения, обстоятельства происшествия, обеспечивать сохранность следов преступления, административного правонарушения, происшествия (пункт 2); обеспечивать безопасность граждан и общественный порядок на улицах, площадях, стадионах, в скверах, парках, на транспортных магистралях, вокзалах, в аэропортах, морских и речных портах и других общественных местах (пункт 5); обеспечивать совместно с представителями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаторами собраний, митингов, демонстраций, шествий и других публичных мероприятий безопасность граждан и общественный порядок (пункт 6).

Для выполнения возложенных на нее обязанностей полиции предоставляется ряд прав, в числе которых закрепленное оспариваемым законоположением право доставлять граждан в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции, в помещение муниципального органа, в иное служебное помещение в целях защиты гражданина от непосредственной угрозы его жизни и здоровью в случае, если он не способен позаботиться о себе либо если опасности невозможно избежать иным способом.

Указанная деятельность полиции предполагает надлежащую защиту организаторов и участников мирных публичных мероприятий от возможных

неправомерных действий любых лиц, пытающихся оказать на них давление, затруднить или сорвать соответствующее мероприятие.

Согласно Руководящим принципам по свободе мирных собраний (приняты Венецианской комиссией на 83-м пленарном заседании, Венеция, 4 июня 2010 года) действия по охране порядка при проведении собраний должны соответствовать принципам прав человека — законности, необходимости, соразмерности и недискриминации — и должны соответствовать действующим нормам в области прав человека; в частности, государства имеют позитивную обязанность принимать необходимые разумные меры, позволяющие проводить мирные собрания без опасений, что их участники могут подвергнуться физическому насилию; сотрудники правоохранительных органов должны также защищать участников мирного собрания от любого лица или группы лиц (в том числе от агентов-provokаторов и несогласных с демонстрантами), которые пытаются каким-либо способом сорвать данное собрание или затруднить его проведение; задержание следует применять только в наиболее сложных ситуациях, когда неприменение этой меры может привести к совершению тяжких уголовных преступлений (пункт 5.3 раздела А, пункт 108 раздела В).

Данная позиция применима и к мирному одиночному пикетированию, которое порой может вызывать негативную реакцию иных лиц и их попытки, направленные на воспрепятствование проведению пикетирования. При этом действия полиции по защите осуществляющих пикетирование граждан, иных лиц от возникающих угроз их правам, жизни, здоровью, общественному порядку должны быть соразмерны характеру и степени названных угроз.

5. Закрепленное оспариваемым законоположением право полиции доставлять граждан, то есть осуществлять их принудительное препровождение, в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции, в помещение муниципального органа, в иное служебное помещение в целях защиты гражданина от непосредственной угрозы его жизни и здоровью в случае, если он не способен позаботиться о себе либо если опасности невозможно избежать иным способом, с составлением протокола о доставлении в порядке, установленном частями 14 и 15 статьи 14 Федерального закона «О полиции», представляет собой меру административного принуждения, направленную исключительно на защиту прав и законных интересов как доставляемых, так и иных лиц.

Следовательно, применение уполномоченными лицами этой меры к участникам мирных публичных мероприятий при очевидном отсутствии названных оснований не соответствует конституционно-правовому смыслу данного регулирования и, таким образом, может приводить к неправомерному ограничению конституционного права на проведение указанных мероприятий, влекущему установленную законом ответственность.

5.1. Конституционный Суд Российской Федерации применительно к такой мере обеспечения производства по делу об административном правонарушении, как доставление, указывал, что эта мера — в контексте содержащихся в законе предписаний об условиях, целях и основаниях ее применения в конкретных обстоятельствах уполномоченными должностными лицами — не может быть произвольной, не учитывающей соразмерность объема ограниченный прав лица с действительной необходимостью, диктуемой обстоятельствами дела, а также возможность практического достижения цели, ради которой избирается данная мера, с соблюдением разумных пределов продолжительности ее применения в отношении максимального объема прав, которые могут быть при этом ограничены (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 января 2012 года № 149-О-О).

Приведенная позиция Конституционного Суда Российской Федерации полностью распространяется и на предусмотренное оспариваемым законоположением доставление граждан сотрудниками полиции в соответствующее служебное помещение в целях их защиты от непосредственной угрозы их жизни и здоровью в случае, если они не способны позаботиться о себе либо если опасности невозможно избежать иным способом. Законодательное закрепление указанной меры, ее толкование и применение на практике должно соответствовать требованиям статей 22, 27 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, а иное чревато превращением ее в незаконное лишение лица свободы. Произвольное применение данной меры по отношению к проводящему одиночное пикетирование гражданину, притом что его результатом оказывается фактическое приостановление или даже прекращение этого мероприятия, нарушает конституционное право граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (статья 31 Конституции Российской Федерации).

Европейский Суд по правам человека, отмечая при толковании соответствующих положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод, что лишение физической свободы фактически может приобретать разнообразные формы, не всегда адекватные классическому тюремному заключению, предлагает оценивать их не по формальным, а по существенным признакам, таким как принудительное пребывание в ограниченном пространстве, изоляция человека от общества, семьи, прекращение выполнения служебных обязанностей, невозможность свободного передвижения и общения с неограниченным кругом лиц (постановления от 1 июля 1961 года по делу «Лоулесс (*Lawless*) против Ирландии» (№ 3), от 6 ноября 1980 года по делу «Гуццарди (*Guzzardi*) против Италии», от 28 октября 1994 года по делу «Мюррей (*Murray*) против Соединенного Королевства» и от 24 ноября 1994 года по делу «Кеммаш (*Kemmache*) против Франции» (№ 3).

Европейский Суд по правам человека считает, что статья 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, провозглашая право на свободу и личную неприкосновенность, говорит о физической свободе лица; ее цель — гарантировать, чтобы никто не мог быть произвольно лишен свободы в смысле данной статьи (постановление от 25 июня 1996 года по делу «Амюур (*Amuur*) против Франции»). В оценке обстоятельств конкретных жалоб Европейский Суд по правам человека исходил из того, что само по себе лишение свободы не обязательно является нарушением пункта 1 статьи 5 Конвенции, но перечень исключений из права на свободу, гарантируемого в данном пункте, является исчерпывающим, и только узкое толкование этих исключений соответствует цели данного положения, а именно обеспечению того, чтобы никто не был лишен свободы произвольно (постановления от 25 сентября 2003 года по делу «Василева (*Vasileva*) против Дании», от 9 марта 2006 года по делу «Менешева против Российской Федерации», от 24 июня 2008 года по делу «Фока (*Foka*) против Турции», от 21 июня 2011 года по делу «Шимоволос против Российской Федерации», от 3 ноября 2011 года по делу «Александра Дмитриева против Российской Федерации» и др.).

Обосновывая этот подход в постановлении от 12 января 2010 года по делу «Гиллен и Кинтон (*Gillan and Quinton*) против Соединенного Королевства», Европейский Суд по правам человека пришел к выводу, что при определении того, был ли кто-то «лишен свободы» в смысле статьи 5, точкой отсчета должна быть его конкретная ситуация, при этом следует учитывать весь спектр критериев, таких как вид, длительность, последствия и способ применения рассматриваемой меры; различие между лишением и ограни-

чением свободы состоит тем не менее лишь в степени или суровости, а не в природе или сущности.

Отступление от указанных критериев, в полной мере распространяющихся на институт доставления как меры административного принуждения, направленной на защиту прав и законных интересов как доставляемых, так и иных лиц, создавало бы предпосылки для неправомерного ограничения права на свободу как в контексте статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, так и статьи 22 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

5.2. Предусмотренное оспариваемым законоположением доставление граждан сотрудниками полиции в соответствующее служебное помещение в целях их защиты от непосредственной угрозы их жизни и здоровью в случае, если они не способны позаботиться о себе либо если опасности невозможно избежать иным способом, подразумевает, что угроза жизни и здоровью гражданина в месте его нахождения является реальной, а не предполагаемой, выражаясь в высоком риске причинения вреда его жизни и здоровью в результате его собственных действий, действий иных лиц или проявления природных, техногенных и других факторов. При этом сотруднику полиции должно быть очевидно, что названной угрозы невозможно избежать иным способом, кроме как посредством доставления гражданина в соответствующее служебное помещение, что подлежит отражению в протоколе доставления.

Так, при возникновении непосредственной угрозы жизни и здоровью гражданина, осуществляющего одиночное пикетирование, сотрудники полиции вправе прибегнуть к указанной мере его защиты только в случае, когда у них отсутствует объективная возможность иными законными действиями устранить данную угрозу или противостоять ей без прекращения пикетирования, притом что гражданин отказывается от перемещения его в другое (помимо служебного помещения территориального органа или подразделения полиции, помещения муниципального органа, иного служебного помещения) безопасное место, либо когда препровождение гражданина в соответствующее служебное помещение является в имеющихся условиях единственным способом избежать причинения вреда его жизни и здоровью.

В то же время в этом случае само по себе несогласие осуществляющего на законных основаниях одиночное пикетирование гражданина с доставлением его сотрудниками полиции в соответствующее служебное помещение в целях защиты его жизни и здоровья не может рассматриваться как его неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции, влекущее за собой ответственность, установленную статьей 19.3 КоАП Российской Федерации, если для этого нет иных оснований.

Законодатель не устанавливает конкретный срок предусматриваемого оспариваемым законоположением доставления гражданина в соответствующее служебное помещение с составлением протокола о таком доставлении, поскольку невозможно предусмотреть и учесть конкретные обстоятельства, влияющие на его продолжительность (территориальная удаленность, наличие и (или) техническое состояние транспорта, пропускная способность автодорог, климатические условия, состояние здоровья доставляемого и др.). Вместе с тем указанная мера должна осуществляться в максимально короткий срок.

После составления протокола о доставлении, если основания для применения к нему данной меры отпали, гражданин, с учетом требования части 2 статьи 5 Федерального закона «О полиции», подлежит незамедлительному освобождению. Продолжение его принудительного удержания в таком случае приобретает признаки произвольного лишения лица свободы, наруша-

ющего право каждого на свободу и личную неприкосновенность (статья 22 Конституции Российской Федерации, статья 5 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод).

Гражданин, не согласный с применением к нему сотрудниками полиции доставления в соответствующее служебное помещение и (или) полагающий, что этим ему причинен вред, вправе оспорить применение данной меры в судебном порядке. При этом в силу статьи 33 Федерального закона «О полиции» сотрудник полиции, независимо от замещаемой должности, несет ответственность за свои действия (бездействие) и отдаваемые приказы и распоряжения; вред, причиненный гражданам и организациям противоправными действиями (бездействием) сотрудника полиции при выполнении им служебных обязанностей, подлежит возмещению в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47¹, 71, 72, 74, 75, 78 и 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать положение пункта 13 части 1 статьи 13 Федерального закона «О полиции» о доставлении полицией гражданина в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции, в помещение муниципального органа, в иное служебное помещение в целях его защиты от непосредственной угрозы его жизни и здоровью в случае, если он не способен позаботиться о себе либо если опасности невозможно избежать иным способом, в части его распространения на проводящего одиночное пикетирование гражданина не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования – в силу предписаний Конституции Российской Федерации и основанных на них правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, изложенных в настоящем Постановлении, – оно подразумевает, что:

угроза жизни и здоровью такого гражданина в месте проведения пикета является реальной, а не предполагаемой, выражаясь в высоком риске причинения вреда его жизни и здоровью в результате его собственных действий, действий иных лиц или проявления природных, техногенных и других факторов;

у сотрудников полиции отсутствует объективная возможность иными законными действиями устранить данную угрозу или противостоять ей без прекращения пикетирования, притом что гражданин отказывается от перемещения его в другое (помимо служебного помещения территориального органа или подразделения полиции, муниципального органа, иного служебного помещения) безопасное место, либо препровождение гражданина в соответствующее служебное помещение является в имеющихся условиях единственным способом избежать причинения вреда его жизни и здоровью;

указанное доставление осуществляется в максимально короткий срок и после составления протокола о доставлении, если основания для применения к нему данной меры отпали, гражданин подлежит незамедлительному освобождению;

применение полицией данной меры к гражданам, проводящим одиночное пикетирование, при очевидном отсутствии названных оснований к ее применению может расцениваться как неправомерное ограничение конституционных прав на свободу и личную неприкосновенность и на прове-

дение публичных мероприятий, влекущее установленную законом ответственность.

2. Конституционно-правовой смысл пункта 13 части 1 статьи 13 Федерального закона «О полиции», выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным, что исключает любое иное его истолкование в правоприменительной практике.

3. В соответствии с частью второй статьи 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» правоприменительные решения, вынесенные в отношении гражданина Сергиенко Владимира Ивановича, основанные на пункте 13 части 1 статьи 13 Федерального закона «О полиции» в истолковании, расходящемся с его конституционно-правовым смыслом, выявленным Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке.

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

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

**24 марта
2017 года,
город Санкт-
Петербург**

№ 9-П

по делу о проверке конституционности отдельных положений Налогового кодекса Российской Федерации и Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Е. Н. Беспутина, А. В. Кульбацкого и В. А. Чапанова

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В. Д. Зорькина, судей К. В. Арановского, А. И. Бойцова, Н. С. Бондаря, Г. А. Гаджиева, Ю. М. Данилова, Л. М. Жарковой, С. М. Казанцева, С. Д. Князева, А. Н. Кокотова, Л. О. Красавчиковой, С. П. Маврина, Н. В. Мельникова, Ю. Д. Рудкина, О. С. Хохряковой, В. Г. Ярославцева, руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47¹, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности положений статей 32, 48, 69, 70 и 101 Налогового кодекса Российской Федерации, а также статей 2, 9, 196, 199, 200, 980 и 1102 ГК Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явились жалобы граждан Е. Н. Беспутина, А. В. Кульбацкого и В. А. Чапанова. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями законоположения.

Поскольку все жалобы касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», соединил дела по этим жалобам в одном производстве.

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

у с т а н о в и л :

1. Граждане Е. Н. Беспутин, А. В. Кульбацкий и В. А. Чапанов оспаривают конституционность следующих законоположений, на основании которых, как полагают заявители, судами были разрешены вопросы взыскания с них задолженности по налогу на доходы физических лиц, образовавшейся вследствие предоставления имущественных налоговых вычетов по этому налогу при отсутствии законных оснований:

статьи 32 Налогового кодекса Российской Федерации, определяющей обязанности налоговых органов;

статьи 48 Налогового кодекса Российской Федерации, регламентирующей взыскание налога, сбора, страховых взносов, пеней, штрафов за счет имущества налогоплательщика (плательщика сборов) – физического лица, не являющегося индивидуальным предпринимателем;

статей 69 и 70 Налогового кодекса Российской Федерации, определяющих порядок направления налогоплательщику требования об уплате налога, включая сроки направления такого требования;

статьи 101 Налогового кодекса Российской Федерации, регулирующей вопросы, связанные с вынесением руководителем (заместителем руководителя) налогового органа решения по результатам рассмотрения материалов налоговой проверки;

пункта 3 статьи 2 ГК Российской Федерации, согласно которому к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством;

статьи 9 ГК Российской Федерации, согласно которой граждане и юридические лица по своему усмотрению осуществляют принадлежащие им гражданские права, а отказ граждан и юридических лиц от осуществления принадлежащих им прав не влечет прекращения этих прав, за исключением случаев, предусмотренных законом;

статей 196, 199 и 200 ГК Российской Федерации, определяющих общий срок исковой давности, применение исковой давности и начало течения ее срока;

пункта 2 статьи 980 ГК Российской Федерации, в силу которого правила, предусмотренные главой 50 «Действия в чужом интересе без поручения» данного Кодекса, не применяются к действиям в интересе других лиц, совершаемым государственными и муниципальными органами, для которых такие действия являются одной из целей их деятельности;

статьи 1102 ГК Российской Федерации, закрепляющей обязанность возвратить неосновательное обогащение.

1.1. Решением Копейского городского суда Челябинской области от 27 ноября 2014 года удовлетворены иски налогового органа о взыскании с гражданина А. В. Кульбацкого в качестве задолженности по налогу на доходы физических лиц за 2009, 2010 и 2011 годы денежных средств в размере имущественного налогового вычета, полученного им в 2009 году при отсутствии на то законных оснований в связи с приобретением квартиры, которые, по мнению налогового органа, он обязан вернуть как неосновательное обогащение. Исходя из того, что квартира была приобретена А. В. Кульбацким за счет средств целевого жилищного займа, предоставленного ему на безвозмездной основе в порядке государственной социальной поддержки участников накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих, и возврат этих средств им не осуществлялся, т. е. источником финансирования расходов на приобретение жилья являлся федеральный бюджет, суд пришел к выводу об отсутствии у ответчика права на имущественный налоговый вычет.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Челябинского областного суда от 17 февраля 2015 года было принято новое решение – о взыскании с А. В. Кульбацкого денежных средств в размере налоговой задолженности только за 2011 год, поскольку применительно к более ранним периодам налоговым органом пропущен срок исковой давности. Определением судьи Челябинского областного суда от 16 июня 2015 года отказано в передаче кассационной жалобы А. В. Кульбацкого для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции. Однако президиум Челябинского областного суда постановлением от 8 июля 2015 года, принятым по кассационной жалобе налогового органа, указанное апелляционное определение отменил, констатировав, что о про-

пуске срока исковой давности ответчиком впервые было заявлено лишь при рассмотрении дела в суде апелляционной инстанции, а потому у суда отсутствовали основания для применения исковой давности.

Оставляя при новом апелляционном рассмотрении дела решение суда первой инстанции без изменения, судебная коллегия по административным делам Челябинского областного суда указала, что доводы апелляционной жалобы о невозможности применения судом к спорным правоотношениям статьи 1102 ГК Российской Федерации, на которую в обоснование своих требований ссылался налоговый орган, основаны на неверном толковании норм материального права (апелляционное определение от 11 августа 2015 года). Определением судьи Челябинского областного суда от 12 января 2016 года и определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 13 апреля 2016 года А. В. Кульбацкому отказано в передаче кассационных жалоб для рассмотрения в судебных заседаниях судов кассационной инстанции.

Гражданин А. В. Кульбацкий оспаривает конституционность примененных в его деле положений статей 48, 69, 70 и 101 Налогового кодекса Российской Федерации, а также статей 9, 196, 199, 200 и 1102 ГК Российской Федерации. Конституционность тех же положений Налогового кодекса Российской Федерации, а также статьи 1102 ГК Российской Федерации оспаривается гражданином Е. Н. Беспутиним, которому имущественный налоговый вычет был предоставлен в связи с покупкой в 2009 году квартиры, что также было расценено судами как неосновательное обогащение, поскольку жилье было приобретено за счет бюджетных средств, а именно за счет целевого жилищного займа, который был предоставлен ответчику на безвозмездной основе и возврат которого им не осуществлялся (решение Metallургического районного суда города Челябинска от 22 апреля 2015 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Челябинского областного суда от 27 июля 2015 года). Определением судьи Челябинского областного суда от 7 декабря 2015 года в передаче кассационной жалобы Е. Н. Беспутина для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции отказано.

Сходные фактические обстоятельства имели место в деле с участием гражданина В. А. Чапанова, который помимо упомянутых положений Налогового кодекса Российской Федерации оспаривает его статью 32, а также положения пункта 3 статьи 2 и пункта 2 статьи 980 ГК Российской Федерации, на основании которых судами были удовлетворены иски налогового органа о взыскании задолженности по налогу на доходы физических лиц, образовавшейся вследствие признания неправомерным предоставления ему имущественного налогового вычета в связи с покупкой в 2013 году квартиры, приобретенной не за счет собственных средств, а за счет средств целевого жилищного займа в рамках накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих, который был предоставлен В. А. Чапанову на безвозмездной основе и возврат которого им не осуществлялся (решение Центрального районного суда города Челябинска от 7 сентября 2015 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Челябинского областного суда от 8 декабря 2015 года, определение судьи Челябинского областного суда от 9 февраля 2016 года, определение судьи Верховного Суда Российской Федерации от 16 мая 2016 года).

Таким образом, в делах граждан Е. Н. Беспутина, А. В. Кульбацкого и В. А. Чапанова судебные органы исходили из того, что при выявлении факта получения налогоплательщиком имущественного налогового вычета при отсутствии на то законных оснований, в частности вследствие оплаты приобретения жилья за счет средств бюджета, налоговый орган правомочен

предложить ему представить уточненные налоговые декларации по налогу на доходы физических лиц за соответствующий налоговый период с отражением сумм имущественного налогового вычета только в части расходов, произведенных за счет собственных средств налогоплательщика, и возвратить в установленный срок денежные средства в размере ранее неправомерно предоставленного имущественного налогового вычета, а в случае невозврата соответствующих денежных средств – обратиться в суд с требованием о взыскании выявленной задолженности по налогу на доходы физических лиц на основании статьи 1102 ГК Российской Федерации. Опираясь на такую интерпретацию норм налогового и гражданского законодательства и учитывая то обстоятельство, что проверка правильности предоставления имущественного налогового вычета налоговым органом не проводилась, суды пришли к выводу об отсутствии у налогового органа обязанности направлять налогоплательщику акт налоговой проверки и соответствующее решение, а также требование об уплате налога, доводы же ответчиков о необходимости применения к спорным правоотношениям норм налогового, а не гражданского законодательства отвергли как необоснованные, поскольку, по мнению судов, денежные средства, полученные налогоплательщиком в результате неправомерно предоставленного имущественного налогового вычета и не возвращенные им в бюджет, являются неосновательным обогащением.

1.2. Согласно статьям 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», конкретизирующим статью 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, гражданин вправе обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод законом и такая жалоба признается допустимой, если оспариваемые законоположения были применены в деле заявителя, рассмотрение которого завершено в суде, и если ими затрагиваются конституционные права и свободы граждан; несоблюдение этих условий в силу статей 43 и 68 названного Федерального конституционного закона является основанием для принятия решения об отказе в рассмотрении жалобы либо к прекращению производства по делу; такое же решение Конституционный Суд Российской Федерации принимает в случае, если по предмету обращения ранее им было вынесено постановление, сохраняющее свою силу.

Оспариваемая гражданином А. В. Кульбацким статья 9 ГК Российской Федерации, конкретизируя основанный на признании неотчуждаемых прав человека и гражданина (статьи 17 и 18 Конституции Российской Федерации) конституционно-правовой статус личности в сфере гражданских правоотношений, отражает принцип диспозитивности, предполагающий, что граждане и юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе (пункт 2 статьи 1 ГК Российской Федерации), и не допускает, по общему правилу, прекращения гражданских прав путем отказа от их осуществления; соответственно, содержащиеся в данной статье положения, выражающие одно из основных начал гражданского законодательства, не могут рассматриваться как нарушающие или ограничивающие какие-либо конституционные права и свободы (определение Конституционного Суда Российской Федерации от 14 марта 2001 года № 64-О и от 25 января 2012 года № 73-О-О).

Что касается оспариваемых им положений статей 196, 199 и 200 ГК Российской Федерации, регулирующих исковую давность, то Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал, что законодатель в пределах своих дискреционных полномочий вправе устанавливать, изменять и отменять сроки исковой давности в зависимости от целей правового

регулирования и производить их дифференциацию при наличии к тому объективных и разумных оснований, а также определять порядок их течения во времени; соответственно, эти законоположения сами по себе также не могут расцениваться как нарушающие конституционные права и свободы (определения от 3 октября 2006 года № 439-О, от 8 апреля 2010 года № 456-О-О, от 20 марта 2014 года № 534-О, от 27 октября 2015 года № 2407-О, от 29 марта 2016 года № 547-О, от 19 июля 2016 года № 1555-О, от 29 сентября 2016 года № 2071-О, от 20 декабря 2016 года № 2614-О и др.).

Положения статьи 980 ГК Российской Федерации, закрепляющие условия совершения действий в чужом интересе, направлены на защиту лиц, в интересах которых совершаются такие действия (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2015 года № 1678-О); содержащаяся же в пункте 2 этой статьи и оспариваемая гражданином В. А. Чаплановым оговорка о неприменении установленных главой 50 ГК Российской Федерации правил к действиям в интересе других лиц, совершаемым государственными и муниципальными органами, для которых такие действия являются одной из целей их деятельности, призвана гарантировать надлежащую правовую основу для эффективного осуществления уполномоченными органами функций и задач публичной власти, связанных с обеспечением прав, свобод и законных интересов граждан, и как таковая не нарушает конституционные права заявителя в указанном им аспекте.

Следовательно, производство по настоящему делу в части проверки конституционности положений статей 9, 196, 199, 200 и 980 ГК Российской Федерации подлежит прекращению в силу статьи 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

1.3. В соответствии со статьями 3, 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации принимает к рассмотрению жалобы граждан на нарушение их конституционных прав и свобод законом, если придет к выводу, что оспариваемые законоположения затрагивают конституционные права и свободы и что имеется неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли эти законоположения Конституции Российской Федерации; Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм.

Заявители по настоящему делу настаивают на признании оспариваемых законоположений не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 8, 18, 35, 46 (часть 1), 57 и 118 (части 1 и 2), поскольку эти законоположения по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, не исключают для налогового органа при выявлении факта предоставления имущественного налогового вычета по налогу на доходы физических лиц при отсутствии на то законных оснований возможность предъявления в суд иска о взыскании сумм данного налога в качестве неосновательного обогащения без учета установленного Налоговым кодексом Российской Федерации порядка взыскания налогов, в том числе без соблюдения досудебного порядка урегулирования налогового спора и за пределами установленных данным Кодексом сроков обращения в суд.

Таким образом, положения статей 32, 48, 69, 70 и 101 Налогового кодекса Российской Федерации, а также пункта 3 статьи 2 и статьи 1102 ГК Российской Федерации являются предметом рассмотрения Конституцион-

ного Суда Российской Федерации по настоящему делу постольку, поскольку на основании этих положений разрешается вопрос о взыскании с налогоплательщика полученных им в порядке имущественного налогового вычета по налогу на доходы физических лиц денежных средств, в случае если для его предоставления отсутствовали законные основания.

2. Согласно Конституции Российской Федерации каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы (статья 57); федеральные налоги и сборы находятся в ведении Российской Федерации (статья 71, пункт «з»); система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации устанавливаются федеральным законом (статья 75, часть 3).

По смыслу приведенных положений Конституции Российской Федерации, рассматриваемых во взаимосвязи с иными ее нормами, определяющими основы экономической системы (статьи 8, 34, 35 и 74), при определении конституционно-правового содержания полномочий федерального законодателя в сфере налогообложения необходимо учитывать, что налоговые обязательства по своей сути производны от деятельности в экономической сфере, а потому нормы налогового законодательства, направленные на регулирование оснований, порядка и условий отчуждения собственности в целях финансирования деятельности государства, находятся в объективной взаимосвязи с нормами гражданского законодательства, которое также составляет предмет ведения Российской Федерации (статья 71, пункт «о», Конституции Российской Федерации).

Соответственно, для федерального законодателя, обладающего широкой дискрецией в реализации налоговой политики и вместе с тем призванного обеспечивать межотраслевое взаимодействие норм налогового и гражданского законодательства в единой правовой системе, в том числе на основе сочетания публично-правового и частноправового регулирования, не исключается, как это вытекает из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, возможность – с учетом социальных, экономических и иных факторов, а также исходя из характера соответствующих правоотношений – прибегнуть к правовому регулированию конкретных сфер общественных отношений с использованием правовых средств межотраслевого характера; при этом во всяком случае должны учитываться конституционные принципы справедливости, юридического равенства, пропорциональности и соразмерности вводимых мер конституционно значимым целям и их согласованности с системой действующего правового регулирования (постановления от 18 июля 2008 года № 10-П, от 24 июня 2009 года № 11-П, от 30 марта 2016 года № 9-П и др.).

2.1. Установленная Конституцией Российской Федерации обязанность каждого платить законно установленные налоги и сборы (статья 57) имеет публично-правовой характер, что обусловлено самой природой государства и государственной власти, пониманием налогов в качестве элемента финансовой основы деятельности государства; тем самым предполагается, что налоговые правоотношения основаны на властном подчинении и характеризуются субординацией сторон; налогоплательщик не вправе распоряжаться по своему усмотрению той частью принадлежащего ему имущества, которая в виде определенной денежной суммы подлежит взносу в казну, а соответствующие органы публичной власти наделены правомочием в односторонне-властном порядке, путем государственного принуждения взыскивать с лица причитающиеся налоговые суммы (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17 декабря 1996 года № 20-П и от 14 июля 2005 года № 9-П; определения Конституционного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2005 года № 503-О, от 20 марта 2008 года № 179-О-О,

от 7 ноября 2008 года № 1049-О-О, от 7 декабря 2010 года № 1572-О-О, от 10 марта 2016 года № 571-О и др.).

Публично-правовым характером налоговой обязанности и необходимостью ее реализации в условиях, которые отвечали бы вытекающим из верховенства права принципам равенства и справедливости, предопределяется, по смыслу правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации (постановления от 14 июля 2003 года № 12-П, от 3 июня 2014 года № 17-П, определения от 7 июня 2011 года № 805-О-О, от 18 сентября 2014 года № 1822-О, от 10 ноября 2016 года № 2561-О и др.), императивный в своей основе метод налогового регулирования и связанность законом налоговых органов, основания, пределы, процедурные и иные условия деятельности которых требуют, насколько возможно, детального определения.

Из статьи 57 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с положениями ее статей 71 (пункт «з»), 72 (пункт «и» части 1), 75 (часть 3), 76 (части 1 и 2), 104 (часть 3) и 106 (пункт «б») вытекает необходимость основанного на общности конституционных принципов налогообложения, структурно обособленного в отраслевой системе законодательства и систематизированного правового регулирования налоговых отношений, которое обеспечивало бы формальные гарантии единообразия и согласованности нормативно-правовых установлений, позволяло бы минимизировать риски искажения воли законодателя в процессе правоприменения.

Этим предопределяется высокий уровень кодификации налоговых норм, что, однако, не означает их полную изолированность от других отраслей законодательства. В частности, федеральный законодатель не лишен возможности — применительно к определению правовых последствий образования задолженности у налогоплательщика перед бюджетной системой при получении (сбережении) денежных средств вследствие отступлений, допущенных от установленного правового регулирования уплаты налога, сбора, — использовать правовые средства, как непосредственно относящиеся к законодательству о налогах и сборах, так и содержащиеся в нормативных правовых актах иной отраслевой принадлежности. Такой подход соотносится с объективными особенностями природы соответствующих правоотношений и не приводит к возложению на налогоплательщиков — вопреки конституционному требованию уплаты только законно установленных налогов и сборов — дополнительных обременений, а следовательно, и к нарушению статей 55 (часть 3) и 57 Конституции Российской Федерации.

2.2. По смыслу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлении от 2 июля 2013 года № 17-П, вытекающие из статьи 57 Конституции Российской Федерации гарантии прав налогоплательщиков охватывают собой все отношения, связанные с установлением налогов и сборов, — безотносительно к тому, подпадают они или нет под действие правовых актов, прямо отнесенных к законодательству о налогах и сборах, что не исключает принципиальную допустимость использования федеральным законодателем в целях налогового регулирования (установления налогов и сборов) различных по своей формально-отраслевой принадлежности правовых средств. Это получило отражение и в Налоговом кодексе Российской Федерации, который, предусматривая, что отношения по взиманию налогов и сборов в Российской Федерации регулируются законодательством о налогах и сборах (статьи 1 и 2), вместе с тем исходит из того, в частности, что институты, понятия и термины гражданского, семейного и других отраслей законодательства Российской Федерации, используемые в данном Кодексе, применяются в том значении, в каком они используются в соответствующих отраслях законодательства, если иное не предусмотрено данным Кодексом (пункт 1 статьи 11).

Хотя, по общему правилу, приоритет при уяснении значения налогового института, понятия или термина отдается налоговому законодательству, при отсутствии возможности определить их содержание путем системного толкования положений налогового законодательства допускается, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, использование норм иных отраслей законодательства с учетом того, что смысл, содержание и применение законов определяются непосредственно действующими правами и свободами человека и гражданина (определения от 8 июня 2004 года № 228-О, от 18 января 2005 года № 24-О и от 2 ноября 2006 года № 444-О).

Для уяснения конституционных начал соотношения налогового и гражданского законодательства в том аспекте, в каком данный вопрос охватывается предметом рассмотрения по настоящему делу, существенное значение имеет и то обстоятельство, что реализация обязанности по уплате законно установленных налогов и сборов обусловливается природой налоговых правоотношений, как они определены статьей 57 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 2, 17 (часть 3) и 19 (части 1 и 2), включая вытекающий из этих статей принцип взаимности прав, обязанностей и ответственности во взаимоотношениях личности и государства; тем самым предполагается, что, по общему правилу, у одной из сторон налоговых правоотношений не должно быть прерогатив, которые бы не были сбалансированы соответствующими юридическими возможностями, имеющимися в распоряжении другой стороны.

Применительно к использованию гражданско-правовых средств реализации имущественных интересов в налоговой сфере это, согласно правовой позиции, выраженной Конституционным Судом Российской Федерации в определениях от 21 июня 2001 года № 173-О и от 3 июля 2008 года № 630-О-П, означает, что налогоплательщик, который ошибся в расчете суммы налогового платежа по какой-либо причине, в частности вследствие добровольного заблуждения, вправе — в случае пропуска срока, предусмотренного для предъявления налоговому органу требования о зачете или возврате сумм излишне уплаченного налога (статья 78 Налогового кодекса Российской Федерации), — обратиться в суд с иском о возврате из бюджета переплаченной суммы в порядке гражданского или арбитражного судопроизводства; в этом случае действуют общие правила исчисления срока исковой давности — со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права (пункт 1 статьи 200 ГК Российской Федерации).

Таким образом, в системе действующего налогового регулирования не исключается использование — притом что оно должно носить законный характер — институтов, норм гражданского законодательства в целях обеспечения реализации имущественных интересов стороны налоговых отношений, нарушенных неправомерными или ошибочными действиями (бездействием) другой стороны. Этот вывод не ставится под сомнение и требованием, содержащимся в пункте 3 статьи 2 ГК Российской Федерации.

3. Налоговый кодекс Российской Федерации, устанавливая федеральный налог на доходы физических лиц, называет в качестве объекта налогообложения доходы, полученные налогоплательщиком, и указывает их основные виды (статьи 208 и 209), а также предусматривает льготы по этому налогу, включая право на получение налоговых вычетов (стандартных, социальных, имущественных, профессиональных и др.) при определении налоговой базы (статьи 218–221). В частности, налогоплательщик, который израсходовал собственные денежные средства на новое строительство либо приобретение на территории Российской Федерации жилого дома, квартиры, комнаты или доли (долей) в них, вправе получить имущественный нало-

говый вычет в сумме расходов, которые он фактически понес на приобретение соответствующего жилого помещения (пункт 1 статьи 220).

Регулируя право на получение налогового, в том числе имущественного, вычета, федеральный законодатель руководствуется соображениями необходимости и целесообразности. Исходя из этих соображений пункт 5 статьи 220 Налогового кодекса Российской Федерации устанавливает, что имущественный налоговый вычет не предоставляется в части расходов налогоплательщика на новое строительство либо приобретение на территории Российской Федерации жилого дома, квартиры, комнаты или доли (долей) в них, покрываемых, в частности, за счет выплат, предоставленных из средств бюджетной системы Российской Федерации. Под это исключение, как следует из письма Федеральной налоговой службы от 22 августа 2014 года «О представлении имущественного вычета участникам в накопительной ипотечной системе жилищного обеспечения», попадают помимо прочих и те расходы, которые оплачены налогоплательщиком за счет средств, полученных в виде государственной социальной поддержки на основе участия в накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих.

Предоставление налогоплательщику имущественного налогового вычета, право на который предполагает безусловное соблюдение оснований, порядка и условий его получения, в нарушение предусмотренных законом требований, в частности вследствие допущенной налоговым органом ошибки, приводит к необоснованному занижению налоговой базы по налогу на доходы физических лиц и образованию имущественных потерь бюджета, что ставит вопрос о необходимости изъятия в бюджет соответствующих сумм, причитающихся государству в виде налога на доходы физических лиц. То обстоятельство, что налогоплательщик мог добросовестно заблуждаться относительно законности основания получения имущественного налогового вычета, а налоговый орган по тем или иным причинам не опроверг правомерность заявленных им требований, не может служить основанием для невозврата задолженности перед бюджетной системой, образовавшейся в результате неправомерного предоставления налогоплательщику имущественного налогового вычета. В свою очередь, государство в лице уполномоченных органов должно эффективно и своевременно решать вопросы обеспечения уплаты в полном объеме причитающихся бюджетной системе налоговых средств, а налогоплательщики, действующие добросовестно, не могут быть поставлены в ситуацию недопустимой неопределенности возможностью предъявления в любой момент требований о возврате полученного ими имущественного налогового вычета по мотиву неправомерности независимо от времени, прошедшего с момента решения вопроса о его предоставлении.

4. Раскрывая содержание статьи 57 Конституции Российской Федерации в системной связи с ее статьями 1 (часть 1), 15 (части 2 и 3) и 19 (части 1 и 2), Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал следующие правовые позиции:

законы о налогах должны содержать четкие и понятные нормы; акты законодательства о налогах и сборах должны быть сформулированы таким образом, чтобы каждый точно знал, какие налоги и сборы, когда и в каком порядке он должен платить, причем все неустранимые сомнения, противоречия и неясности таких актов толкуются в пользу плательщика налога или сбора (пункты 6 и 7 статьи 3 Налогового кодекса Российской Федерации); формальная определенность налоговых норм предполагает их достаточную точность, чем обеспечивается их правильное понимание и применение, расплывчатость же налоговой нормы может привести к не согласующемуся с

конституционным принципом правового государства произвольному и дискриминационному ее применению и тем самым — к нарушению конституционного принципа юридического равенства и вытекающего из него требования равенства налогообложения, закрепленного пунктом 1 статьи 3 Налогового кодекса Российской Федерации (постановления от 8 октября 1997 года № 13-П, от 28 марта 2000 года № 5-П, от 23 мая 2013 года № 11-П, от 13 апреля 2016 года № 11-П и др.);

в силу требования формальной определенности предполагается необходимость формирования механизма налогообложения, который бы обеспечивал полноту и своевременность взимания налогов и сборов с обязанных лиц и одновременно правомерность деятельности уполномоченных органов и должностных лиц, связанной с изъятием средств налогообложения (постановления от 3 июня 2014 года № 17-П, от 1 июля 2015 года № 19-П и др.);

неясности, выявляемые в процессе применения налоговых норм в конкретных правовых ситуациях, устраняются путем толкования этих норм правоприменительными органами, в том числе судами, которые должны обеспечивать конституционное истолкование подлежащих применению нормативных положений и тем самым — необходимую степень определенности правового регулирования путем выявления не только содержания конкретного нормативного положения или системы находящихся во взаимосвязи нормативных положений, но и более сложных взаимосвязей правовых предписаний (постановления от 23 декабря 1997 года № 21-П, от 23 февраля 1999 года № 4-П, от 25 июня 2015 года № 16-П и др.).

Из приведенных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации следует, что являющееся конкретизацией конституционных принципов равенства и законности требование формальной определенности налоговых норм обращено как к установлению налогов, сборов, так и к регулированию связанных с реализацией налогообложения контрольных и юрисдикционных процедур, в том числе предполагающих принудительное взыскание образовавшейся налоговой задолженности.

4.1. Налоговый кодекс Российской Федерации не содержит каких-либо специальных правил, регулирующих основания и порядок взыскания денежных средств, неправомерно (ошибочно) выделенных налогоплательщику из бюджета в результате предоставления ему имущественного налогового вычета по налогу на доходы физических лиц, но и не исключает возможность обратиться в этих целях к общим механизмам, направленным на обеспечение как полноты и своевременности исполнения налогоплательщиками возложенных на них налоговых обязанностей, так и соблюдения налоговыми органами, составляющими централизованную систему, законодательства о налогах и сборах.

Так, Налоговый кодекс Российской Федерации предполагает возможность отмены или изменения решений нижестоящих налоговых органов в случае их несоответствия законодательству о налогах и сборах вышестоящим налоговым органом (пункт 3 статьи 31), что имеет целью восстановление в административном порядке законности, нарушенной неправомерным актом нижестоящего органа, по инициативе самого вышестоящего налогового органа, осуществляющего текущий контроль за деятельностью нижестоящих органов (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2010 года № 595-О-О); размер налоговых обязательств налогоплательщика также может быть пересмотрен в рамках выездной налоговой проверки с вынесением нового решения (статьи 89 и 101). Однако использование соответствующих правовых возможностей для целей взыскания с налогоплательщика денежных средств, полученных им в ре-

зультате неправомерно предоставленного имущественного налогового вычета, как свидетельствуют имеющиеся в распоряжении Конституционного Суда Российской Федерации материалы правоприменительной, в том числе судебной, практики, объективно затруднено и может оказаться неэффективным.

Реализация налогоплательщиком права на получение налогового вычета обусловлена проведением налоговым органом оценки представленных им документов в ходе камеральной налоговой проверки (статьи 78, 80 и 88 Налогового кодекса Российской Федерации), т. е. получение налогоплательщиком выгоды в виде налогового вычета основывается на принятии официального акта, которым и признается субъективное право конкретного лица на возврат из бюджета или зачет излишне уплаченных сумм налога на доходы физических лиц. При таких обстоятельствах выявленное занижение налоговой базы по указанному налогу вследствие неправомерно (ошибочно) предоставленного налогового вычета не может быть квалифицировано как налоговая недоимка в буквальном смысле, под которой в Налоговом кодексе Российской Федерации понимается сумма налога, не уплаченная в установленный законодательством о налогах и сборах срок (пункт 2 статьи 11), поскольку конкретный размер обязанности по уплате налога, с учетом заявленного налогового вычета, определяется налоговым органом и именно в этом размере налоговая обязанность подлежит исполнению налогоплательщиком в установленный срок.

Понимание имущественных потерь бюджета вследствие неправомерно (ошибочно) предоставленного налогового вычета как недоимки означало бы признание наличия во всяком случае причиненного налогоплательщиком ущерба казне от несвоевременной и неполной уплаты налога и тем самым влекло бы необходимость применения в отношении налогоплательщика мер государственного принуждения правосстановительного характера в виде взыскания пени (пункт 2 статьи 57 и статья 75 Налогового кодекса Российской Федерации). Между тем бремя несения дополнительных издержек, обусловленных исключительно упущениями или ошибками, допущенными налоговыми органами при принятии решений в отношении правильности исчисления и уплаты, зачета и возврата налогов и сборов, в силу статей 2, 17 (часть 3), 18, 19 (часть 1), 55 (часть 3) и 57 Конституции Российской Федерации не может быть возложено на налогоплательщиков – физических лиц, учитывая, помимо прочего, что они, по общему правилу, не участвуют в процессе исчисления и уплаты налогов напрямую и, следовательно, по крайней мере не могут быть связаны требованиями правовой осведомленности и компетентности в налоговой сфере в той же степени, что и налогоплательщики – организации, а также (в части, касающейся ведения предпринимательской деятельности) физические лица, имеющие статус индивидуального предпринимателя.

Факт предоставления налогового вычета без законных на то оснований должен быть достоверно выявлен в надлежащей юридической процедуре, требующей изучения тех же документов, исследования тех же фактических обстоятельств, которые были положены в основу принятия первоначального решения налогового органа, а при необходимости – получения и анализа дополнительных сведений. Следовательно, изъятие в бюджет соответствующих сумм налога, в отношении которых ранее принято решение об их возврате налогоплательщику или об уменьшении на их размер текущих налоговых платежей, означает необходимость преодоления (отмены) решения налогового органа, предоставившего такой вычет.

Однако камеральная налоговая проверка как форма текущего документального контроля, направленного на своевременное выявление ошибок в

налоговой отчетности и оперативное реагирование налоговых органов на обнаруженные нарушения, не предполагает, как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, возможность повторной проверки уже подвергавшихся камеральному контролю налоговых деклараций (Определение от 23 апреля 2015 года № 736-О). Что касается выездной налоговой проверки, то, хотя ее применение для оценки законности ранее принятых по итогам камеральной проверки решений, в частности о предоставлении имущественного налогового вычета, формально допустимо и применяется на практике, нельзя не учитывать, что по своему предназначению эта форма налогового контроля связана с необходимостью проверки правильности исчисления и своевременности уплаты (удержания и перечисления) одного или нескольких налогов по месту нахождения налогоплательщика на основе изучения как документальных источников информации, так и фактического состояния объектов налогообложения (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2004 года № 14-П).

Вместе с тем Налоговый кодекс Российской Федерации не определяет конкретный порядок, сроки и правовые последствия отмены или изменения вышестоящим налоговым органом решения нижестоящего налогового органа в части необоснованного предоставления налогового вычета. Следует также учитывать, что даже формальная квалификация неправомерно (ошибочно) возмещенной налогоплательщику суммы налога в качестве недоимки с применением установленных Налоговым кодексом Российской Федерации досудебного урегулирования спора и принудительного взыскания недоимки (статьи 31, 48, 69, 70 и 101) не во всех случаях позволяет обеспечить восстановление имущественных (фискальных) интересов государства.

В частности, необходимостью соблюдения в таких случаях налоговым органом предусмотренного статьей 48 Налогового кодекса Российской Федерации шестимесячного срока для обращения в суд, исчисляемого со дня истечения срока исполнения требования об уплате налога, — притом что решение вопросов о предоставлении налоговых вычетов носит массовый характер, а отсутствие в каждом конкретном случае законных оснований для получения налогового вычета может быть неочевидным и не вытекать из представленных налогоплательщиком материалов (к примеру, отсутствие в договоре купли-продажи жилья указания на то, за счет каких денежных средств жилье приобретается, отсутствие сведений о принадлежности налогоплательщика к категории граждан, пользующихся мерами государственной социальной поддержки в виде предоставления целевого жилищного займа, и т. п.) — может приводить к тому, что налоговый орган, обнаруживший налоговую задолженность, но не зафиксировавший ее в установленном порядке (проведение налоговой проверки, составление акта, решения) либо пропустивший указанный срок в случае выставления требования об уплате налога, фактически лишается возможности обеспечить возврат налога в бюджет. Применение же мер налоговой ответственности за совершение налогового правонарушения (раздел VI Налогового кодекса Российской Федерации), предполагающее необходимость доказывания неправомерности действий налогоплательщика, приведших к незаконному получению им имущественного налогового вычета, в большинстве случаев вообще невозможно.

Таким образом, обращение для целей взыскания с налогоплательщиков денежных средств, полученных ими вследствие неправомерно (ошибочно) предоставленного имущественного налогового вычета, к общим (стандартным) налоговым процедурам, закрепленным, в частности, в статьях 48, 69, 70 и 101 Налогового кодекса Российской Федерации, хотя оно и не исключено, не может рассматриваться как обеспечивающее необходимые и доста-

точные возможности правомерного возврата в бюджет соответствующей налоговой задолженности.

Это находит свое подтверждение в практике толкования и применения названных законоположений судебными органами (в том числе в судебных решениях, вынесенных в отношении заявителей по настоящему делу), которые исходят из того, что в случае выявления неправомерно (ошибочно) предоставленного налогового вычета налоговый орган не может быть императивно связан необходимостью соблюдения досудебного порядка урегулирования налогового спора и взыскания соответствующих денежных средств в порядке налоговой недоимки. Тем самым они допускают – по сути, вынужденно, в целях преодоления отмеченных дефектов, неточностей, присутствующих действующему законодательству о налогах и сборах, – использование налоговыми органами для обеспечения взыскания соответствующих денежных средств предусмотренного Гражданским кодексом Российской Федерации института неосновательного обогащения (глава 60) для возврата налоговой задолженности, образовавшейся в результате получения налогоплательщиком имущественного налогового вычета при отсутствии установленных законом оснований для его предоставления, что позволяет в судебном порядке определить законность действий налогового органа по предоставлению налогового вычета, действительный размер налоговой обязанности налогоплательщика и обоснованность налоговых претензий к налогоплательщику.

4.2. Конституционный Суд Российской Федерации, обращаясь к вопросу о допустимости применения норм Гражданского кодекса Российской Федерации, регулирующих возврат неосновательного обогащения, для целей взыскания излишне возвращенной гражданину суммы налога на доходы физических лиц в связи с неправомерно предоставленным имущественным налоговым вычетом, отметил, что выявление и взыскание недоимки по налогам и сборам осуществляются в рамках регламентированных Налоговым кодексом Российской Федерации процедур налогового контроля и взыскания соответствующей задолженности; что касается статьи 1102 ГК Российской Федерации, обязывающей лицо, неосновательно получившее или сберегшее имущество за счет другого лица, возвратить последнему такое имущество, то она призвана обеспечить защиту имущественных прав участников гражданского оборота. Констатируя в Определении от 25 октября 2016 года № 2295-О отсутствие нарушений оспариваемыми законоположениями конституционных прав заявителя в указанном в жалобе аспекте, Конституционный Суд Российской Федерации вместе с тем обратил внимание на то, что выбор норм, подлежащих применению в конкретном деле, равно как и оценка правильности применения норм налогового и гражданского законодательства не относятся к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, а являются прерогативой других судов.

Не оценивая по существу нормы гражданского законодательства, касающиеся неосновательного обогащения, в связи с реализацией фискальных задач государства, Конституционный Суд Российской Федерации тем не менее неоднократно указывал на то, что получение налогоплательщиком налогового вычета при отсутствии для этого законных оснований означало бы, по существу, неосновательное обогащение за счет бюджетных средств, приводило бы к нарушению публичных интересов в сфере налогообложения и к нарушению конституционных прав и свобод других налогоплательщиков (Постановление от 19 января 2017 года № 1-П; определения от 2 октября 2003 года № 317-О, от 5 февраля 2004 года № 43-О и от 8 апреля 2004 года № 168-О). Того же подхода придерживается Европейский Суд по правам

человека, который полагает, что в качестве общего принципа органы власти не должны быть лишены права исправления ошибок, даже вызванных их собственной небрежностью; в противном случае нарушался бы принцип недопустимости неосновательного обогащения (постановление от 15 сентября 2009 года по делу «Москаль (*Moskal*) против Польши»).

Содержащееся в главе 60 ГК Российской Федерации правовое регулирование обязательств вследствие неосновательного обогащения, предусматривающее в рамках его статьи 1102 возложение на лицо, которое без установленных законом, иными правовыми актами или сделкой оснований приобрело или сберегло имущество (приобретателя) за счет другого лица (потерпевшего), обязанности возвратить последнему неосновательно приобретенное или сбереженное имущество (неосновательное обогащение), за исключением случаев, предусмотренных статьей 1109 данного Кодекса (пункт 1), а также применение соответствующих правил независимо от того, явилось ли неосновательное обогащение результатом поведения приобретателя имущества, самого потерпевшего, третьих лиц или произошло помимо их воли (пункт 2), по существу, представляет собой конкретизированное нормативное выражение лежащих в основе российского конституционного правопорядка общеправовых принципов равенства и справедливости в их взаимосвязи с получившим закрепление в Конституции Российской Федерации требованием о недопустимости осуществления прав и свобод человека и гражданина с нарушением прав и свобод других лиц (статья 17, часть 3).

Вместе с тем данное правовое регулирование, как оно осуществлено федеральным законодателем, не исключает использование института неосновательного обогащения за пределами гражданско-правовой сферы и, соответственно, обеспечение с его помощью баланса публичных и частных интересов, отвечающего конституционным требованиям. Применительно к налоговой выгоде, которая получена налогоплательщиком в виде необоснованного возмещения сумм налога из бюджетной системы, а потому не может признаваться частью принадлежащего ему на законных основаниях имущества, это означает, что отказ от взыскания таких сумм в бюджетную систему, мотивированный исключительно отсутствием установленной законом процедуры, приводил бы к последствиям, несовместимым с требованиями Конституции Российской Федерации, ее статьи 35 во взаимосвязи со статьями 17 (части 1 и 3) и 55 (часть 3), и общими принципами права, в силу которых конституционные гарантии права собственности предоставляются в отношении того имущества, которое принадлежит субъектам прав собственности и приобретено ими на законных основаниях, а также являлся бы недопустимым отступлением от обусловленного взаимосвязанными положениями статей 19 (части 1 и 2) и 57 Конституции Российской Федерации требования равенства налогообложения, порождая ничем не обоснованные преимущества для одних налогоплательщиков, которым имущественный налоговый вычет был предоставлен необоснованно, в соотношении со всеми иными налогоплательщиками, притом что никто из них правом на получение имущественного налогового вычета не наделен.

Соответственно, само по себе обращение к такому способу исправления допущенных налоговыми органами ошибок при предоставлении имущественного налогового вычета по налогу на доходы физических лиц не может рассматриваться как несовместимое с требованиями Конституции Российской Федерации, если оно оказывается единственно возможной, вынужденной мерой для обеспечения неукоснительного соблюдения конституционной обязанности платить законно установленные налоги и сборы. Однако ее применение во всяком случае не может быть произвольным, оно должно соотноситься с особенностями налоговых отношений, обеспечивать баланс

конституционно защищаемых ценностей, публичных и частных интересов на основе вытекающих из принципов справедливости и юридического равенства критериев разумности и соразмерности (пропорциональности), что предполагает при применении в налоговой сфере института неосновательного обогащения наряду с обеспечением публичных интересов, выражающихся в соблюдении требований о предоставлении налогового вычета исключительно при наличии предусмотренных законом оснований и о возврате в бюджет причитающихся государству сумм налога, учет интересов конкретного налогоплательщика, которому имущественный налоговый вычет по решению уполномоченного государством органа был предоставлен ошибочно, с тем чтобы он не подвергался чрезмерному обременению, в том числе выходящему по своему характеру, объему, содержанию за рамки, определенные для подобных случаев в законодательстве о налогах и сборах, при том, однако, условии, что со стороны налогоплательщика отсутствуют какие-либо преднамеренные нарушения.

4.3. Возможность применения неблагоприятных последствий в отношении лица в его взаимоотношениях с государством должна обуславливаться наличием конкретных сроков, в течение которых такие последствия могут наступить; целью установления соответствующих сроков давности является как обеспечение эффективности реализации публичных функций, стабильности правопорядка и рациональной организации деятельности правоприменителя, так и сохранение необходимой устойчивости правовых отношений и гарантирование конституционных прав лица, в отношении которого могут наступить соответствующие правовые последствия, поскольку никто не может быть поставлен под угрозу возможного обременения на неопределенный или слишком длительный срок.

Конкретизируя применительно к налоговым правоотношениям приведенные правовые позиции, выраженные в постановлениях от 27 апреля 2001 года № 7-П и от 24 июня 2009 года № 11-П, Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что установление временных пределов осуществления мер государственного принуждения в налоговой сфере направлено на защиту таких конституционных ценностей, как стабильность и определенность публичных правоотношений, обеспечение надлежащих условий хозяйствования, поддержание баланса публичных интересов государства и частных интересов субъектов гражданско-правовых отношений (Постановление от 14 июля 2005 года № 9-П, Определение от 8 февраля 2007 года № 381-О-П).

Наличие соответствующих сроков, которые не должны быть чрезмерно продолжительными, приобретает тем более принципиальное значение в случаях, когда предполагается обращение взыскания на средства, полученные из бюджетной системы, при отсутствии признаков противоправности в действиях налогоплательщика — вследствие принятия налоговым органом неправомерного, в том числе ошибочного, решения о предоставлении имущественного налогового вычета в связи с приобретением жилья, поскольку презумпция, в силу которой любой официально-властный акт уполномоченного публично-правового субъекта отвечает требованиям законности, не может не создавать у налогоплательщика разумной уверенности относительно оснований получения и возможностей беспрепятственного использования соответствующих денежных средств (при том что их размер в данном случае может достигать 260 000 рублей и тем самым выступать существенным источником материальной основы жизни и деятельности конкретного лица). Следовательно, период, в течение которого в целях исправления допущенной налоговым органом ошибки денежные средства, неправомерно (ошибочно) предоставленные налогоплательщику, могут быть с него взысканы, должен быть, по возможности, оптимально ограниченным.

Как свидетельствуют имеющиеся в распоряжении Конституционного Суда Российской Федерации материалы правоприменительной практики, суды при решении вопросов, связанных с взысканием неправомерно предоставленных налогоплательщикам имущественных налоговых вычетов в качестве неосновательного обогащения, исходят из того, что соответствующие требования налоговых органов подлежат рассмотрению с учетом установленного Гражданским кодексом Российской Федерации общего срока исковой давности, который составляет три года и исчисляется со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права и о том, кто является надлежащим ответчиком по иску о защите данного права (статьи 196 и 200). При этом, поскольку само возникновение разумно предполагаемой осведомленности налогового органа о нарушении имущественных интересов государства вследствие неправомерного предоставления имущественного налогового вычета не получает конкретного формализованного определения, в том числе по причине отсутствия в действующем налоговом регулировании специальных норм, касающихся выявления такого рода фактов, в судебной практике не исключается возможность взыскания соответствующих денежных средств в течение всего периода предоставления имущественного налогового вычета, остаток которого в силу пункта 9 статьи 220 Налогового кодекса Российской Федерации может быть перенесен — при невозможности использования полностью в данном налоговом периоде — на последующие налоговые периоды вплоть до полного использования без какого-либо ограничения по сроку. Отсутствуют формальные преграды для взыскания такой налоговой задолженности и за пределами периода получения имущественного налогового вычета.

Между тем при применении общих правил исчисления срока исковой давности к заявленному в порядке главы 60 ГК Российской Федерации требованию налогового органа о взыскании с налогоплательщика денежных средств, полученных им по решению налогового органа в качестве имущественного налогового вычета по налогу на доходы физических лиц при отсутствии законных оснований для его предоставления, следует учитывать специфику соответствующих правоотношений, имеющих — несмотря на вынужденное использование гражданско-правовых средств защиты имущественных прав публичного субъекта — публично-правовую природу. Иное приводило бы к недопустимому игнорированию лежащего в основе организации этих правоотношений принципа баланса частных и публичных интересов, поскольку позволяло бы возлагать на налогоплательщика, добросовестное поведение которого не подвергается сомнению, чрезмерное бремя негативных последствий спустя значительное время с момента ошибочного предоставления ему имущественного налогового вычета без тех же самых гарантий, которые ему обеспечивает налоговое законодательство, и ставило бы его в ситуацию правовой неопределенности.

Налоговый кодекс Российской Федерации исходит из того, что деятельность налоговых органов по установлению действительного объема налоговой обязанности налогоплательщика в рамках мероприятий налогового контроля и применение механизмов принудительного исполнения налоговой обязанности ограничены определенными сроками, которые исчисляются с учетом объективных критериев (окончание налогового периода, истечение срока, установленного в требовании, и т. д.), а не таких субъективно-объективных обстоятельств, как выявление самим налоговым органом собственной ошибки — факта предоставления имущественного налогового вычета налогоплательщику при отсутствии для этого установленных законом оснований, притом что ошибка налогового органа не была обусловлена противоправными действиями налогоплательщика. В силу данного Кодекса в рам-

ках выездной налоговой проверки, по общему правилу, может быть проведен период, не превышающий трех календарных лет, предшествующих году, в котором вынесено решение о проведении проверки (пункт 4 статьи 89), что коррелирует и положением подпункта 8 пункта 1 его статьи 23 относительно срока обеспечения налогоплательщиком сохранности документов, необходимых для исчисления и уплаты налогов, в том числе документов, подтверждающих полученные доходы и уплаченные (удержанные) налоги; в свою очередь, срок давности привлечения к ответственности за совершение налоговых правонарушений составляет три года со дня совершения налогового правонарушения либо со следующего дня после окончания налогового (расчетного) периода, в течение которого было совершено это правонарушение (статья 113).

Кроме того, Налоговый кодекс Российской Федерации предусматривает сроки, в течение которых налогоплательщик может реализовать свои права и которые носят, по сути, пресекающий характер. Так, в соответствии с пунктом 7 его статьи 78 заявление о возврате суммы излишне уплаченного налога может быть подано в течение трех лет со дня уплаты, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, что ограничивает право налогоплательщика на подачу заявления о возврате суммы переплаты или ее зачет в счет будущих платежей тремя годами с момента, когда налогоплательщик по собственной ошибке или по каким-то другим обстоятельствам, связанным исключительно с его добровольным волеизъявлением, допустил излишнюю уплату денежных средств в бюджет, а публичный субъект, соответственно, получил в свое распоряжение денежные средства без установленных законом оснований.

Иной подход к порядку исчисления срока для восстановления имущественных прав налогоплательщика используется в Налоговом кодексе Российской Федерации применительно к ситуации излишнего взыскания налога, т. е. когда уменьшение имущественной сферы налогоплательщика обусловлено действиями налогового органа. В соответствии с пунктом 3 статьи 79 данного Кодекса заявление о возврате суммы излишне взысканного налога может быть подано налогоплательщиком в налоговый орган в течение одного месяца со дня, когда налогоплательщику стало известно о факте излишнего взыскания с него налога, или со дня вступления в силу решения суда; исковое заявление в суд может быть подано в течение трех лет считая со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о факте излишнего взыскания налога.

Принимая во внимание, что заявленное в порядке главы 60 ГК Российской Федерации требование налогового органа о взыскании с налогоплательщика сумм, перечисленных ему в качестве имущественного налогового вычета при отсутствии установленных законом оснований для его предоставления, основано на публично-правовой обязанности по уплате налога, исчисление срока исковой давности, предусмотренного статьей 196 данного Кодекса, должно осуществляться в соответствии с конституционными принципами равенства и справедливости и в системной связи с общими принципами и иными нормами налогового законодательства, т. е. не с учетом правил статьи 200 ГК Российской Федерации, а на основании Налогового кодекса Российской Федерации, предписания которого о сроках принудительной реализации имущественных интересов сторон налоговых правоотношений являются адекватным отражением баланса публичных и частных начал в этих правоотношениях и, соответственно, в условиях действующего правового регулирования должны рассматриваться как имеющие ориентирующее значение применительно к решению вопроса о взыскании с на-

логоплательщика сумм неправомерно, в том числе ошибочно, полученного имущественного налогового вычета.

Соответственно, в случае, если предоставление имущественного налогового вычета было обусловлено ошибкой самого налогового органа, такое требование может быть им заявлено, поскольку законом не установлено иное, в течение трех лет с момента принятия ошибочного решения о предоставлении имущественного налогового вычета (в случае, если предоставленные суммы вычета производилось в течение нескольких налоговых периодов, — с момента принятия первого решения о предоставлении вычета). Если же предоставление имущественного налогового вычета было обусловлено противоправными действиями налогоплательщика (представление подложных документов и т. п.), то налоговый орган вправе обратиться в суд с соответствующим требованием в течение трех лет с момента, когда он узнал или должен был узнать об отсутствии оснований для предоставления налогоплательщику имущественного налогового вычета.

Кроме того, поскольку предметом судебного разбирательства в рамках конкретного дела является в том числе законность и обоснованность действий налогового органа, проверка соблюдения им указанного срока должна быть осуществлена судом самостоятельно, т. е. правило пункта 2 статьи 199 ГК Российской Федерации, согласно которому исковая давность применяется судом только по заявлению стороны в споре, сделанному до вынесения судом решения, применению не подлежит. Иные, помимо взыскания собственно суммы денежных средств, полученных в результате неправомерно предоставленного имущественного налогового вычета, правовые последствия могут наступать для налогоплательщика лишь при подтверждении того, что неосновательное обогащение явилось следствием противоправных действий самого налогоплательщика, и только в рамках мер государственного принуждения, предусмотренных законодательством о налогах и сборах.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47¹, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 80 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать положения статей 32, 48, 69, 70 и 101 Налогового кодекса Российской Федерации, а также пункта 3 статьи 2 и статьи 1102 ГК Российской Федерации не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку эти положения по своему конституционно-правовому смыслу при отсутствии в законодательстве о налогах и сборах специального регулирования порядка возврата неправомерно (ошибочно) предоставленного имущественного налогового вычета:

не исключают возможность взыскания с налогоплательщика денежных средств, полученных им вследствие неправомерно (ошибочно) предоставленного по решению налогового органа имущественного налогового вычета по налогу на доходы физических лиц, в порядке возврата неосновательного обогащения в случае, если эта мера оказывается единственным возможным способом защиты фискальных интересов государства;

предполагают, что соответствующее требование может быть заявлено — в случае, если предоставление имущественного налогового вычета было обусловлено ошибкой самого налогового органа, — в течение трех лет с момента принятия ошибочного решения о предоставлении имущественного налогового вычета; если же предоставление имущественного налогового вычета было обусловлено противоправными действиями налогоплательщика, то налоговый орган вправе обратиться в суд с соответствующим требованием в

течение трех лет с момента, когда он узнал или должен был узнать об отсутствии оснований для предоставления налогоплательщику имущественного налогового вычета;

исключают применение в отношении налогоплательщика, с которого взысканы денежные средства, полученные им вследствие неправомерно (ошибочно) предоставленного имущественного налогового вычета, иных правовых последствий, если только такое неосновательное обогащение не явилось следствием противоправных действий самого налогоплательщика, и не иначе как в рамках системы мер государственного принуждения, предусмотренных законодательством о налогах и сборах.

2. Федеральный законодатель — исходя из необходимости безусловного выполнения предписаний Конституции Российской Федерации, в том числе требования связанности налоговых органов законом, и во исполнение основанных на этих предписаниях правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, — в рамках имеющейся у него дискреции относительно формирования конкретного правового механизма принудительного возврата задолженности налогоплательщика перед бюджетной системой, образовавшейся вследствие неправомерного (ошибочного) предоставления ему имущественного налогового вычета по налогу на доходы физических лиц, включая определение пределов применения в этих целях институтов гражданского права в налоговой сфере, правомочен внести в действующее налоговое регулирование изменения, направленные на урегулирование оснований, порядка и сроков взыскания с налогоплательщика соответствующих денежных средств.

3. Правоприменительные решения, вынесенные в отношении граждан Беспутина Евгения Николаевича, Кульбацкого Андрея Владимировича и Чапанова Владимира Александровича на основании статей 32, 48, 69, 70 и 101 Налогового кодекса Российской Федерации, а также пункта 3 статьи 2 и статьи 1102 ГК Российской Федерации в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, в части гарантий при взыскании денежных средств, полученных (сбереженных) в связи с предоставлением имущественного налогового вычета по налогу на доходы физических лиц, подлежат пересмотру в установленном порядке.

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

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

**28 марта
2017 года,
город Санкт-
Петербург**

№ 10-П

по делу о проверке конституционности части 4¹ статьи 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации и статьи 23 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в связи с запросом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В. Д. Зорькина, судей К. В. Арановского, А. И. Бойцова, Н. С. Бондаря, Г. А. Гаджиева, Ю. М. Данилова, Л. М. Жарковой, С. М. Казанцева, С. Д. Князева, А. Н. Кокотова, Л. О. Красавчиковой, С. П. Маврина, Н. В. Мельникова, Ю. Д. Рудкина, О. С. Хохряковой, В. Г. Ярославцева, с участием представителя Законодательного Собрания Санкт-Петербурга — кандидата юридических наук М. З. Шварца, полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации Т. В. Касаевой, полномочного представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации А. А. Клишаса, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М. В. Кротова,

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, 74, 84, 85 и 86 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности части 4¹ статьи 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации и статьи 23 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу

отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 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. М. Казанцева, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства юстиции Российской Федерации – М. А. Мельниковой, от Генерального прокурора Российской Федерации – Т. А. Васильевой, от Губернатора Санкт-Петербурга – И. А. Золотовской и Е. Ю. Щедровой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Статьей 23 Федерального закона от 14 октября 2014 года № 307-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» статья 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации дополнена частью 4¹, согласно которой правила землепользования и застройки субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга утверждаются нормативными правовыми актами высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга (пункт 2), а в часть 1 статьи 32 данного Кодекса внесено изменение, уточняющее, что правила землепользования и застройки утверждаются представительным органом местного самоуправления, за исключением случаев, предусмотренных статьей 63 данного Кодекса (пункт 1). Федеральным законом от 3 июля 2016 года № 373-ФЗ, вступившим в силу с 1 января 2017 года, приведенное регулирование распространено также на город федерального значения Севастополь.

Законодательное Собрание Санкт-Петербурга, обратившееся в Конституционный Суд Российской Федерации в порядке статьи 125 (часть 2) Конституции Российской Федерации, просит признать названные законоположения не соответствующими требованиям Конституции Российской Федерации и приводит в обоснование своей позиции следующие доводы:

федеральный законодатель, осуществляя правовое регулирование по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, не вправе относить конкретное полномочие к компетенции органа определенной ветви государственной власти, а следовательно, лишение города федерального значения Санкт-Петербурга полномочия самостоятельно определять, какой именно его орган – законодательный или исполнительный – может утверждать правила землепользования и застройки, ограничивает полномочия субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, что противоречит статьям 72 (пункты «д», «к», «н» части 1), 76 и 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации;

возложение подготовки и утверждения правил землепользования и застройки на органы исполнительной власти городов федерального значения,

которые одновременно осуществляют правоприменение и контроль за выполнением соответствующего нормативного правового акта, приводит к сосредоточению различных функций в одном органе власти, что повышает риск возникновения злоупотреблений, особенно в области сохранения памятников истории и культуры, а предоставление указанным органам необоснованного приоритета при принятии правил землепользования и застройки исключает работу депутатов с населением, парламентские дискуссии и обсуждения, снижает эффективность механизма сдержек и противовесов; тем самым нарушаются принципы демократического правового государства, вытекающие из статьи 1 (часть 1) Конституции Российской Федерации, в том числе закрепленный в ее статье 10 принцип осуществления государственной власти на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную;

возложение полномочия по утверждению правил землепользования и застройки в городе федерального значения на его высший исполнительный орган государственной власти – в то время как во всех остальных субъектах Российской Федерации данное полномочие принадлежит органам местного самоуправления, осуществляющим представительные, а не исполнительно-распорядительные функции (часть 1 статьи 32 Градостроительного кодекса Российской Федерации), – не будучи обусловлено необходимостью сохранения единства городского хозяйства, равно как и иными объективными особенностями городов федерального значения как субъектов Российской Федерации, противоречит принципу равноправия субъектов Российской Федерации, установленному статьей 5 (части 1 и 4) Конституции Российской Федерации и конкретизированному в ее статьях 72 (часть 2) и 76 (часть 4);

в нарушение Регламента Государственной Думы (статьи 109, 118 и 119) и Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (статья 26⁴) законопроект № 310190-6, ставший затем Федеральным законом от 14 октября 2014 года № 307-ФЗ, хотя и направлялся в субъекты Российской Федерации как до, так и после его принятия в первом чтении, однако статья 23 была включена в него только во втором чтении; дополненный же текст законопроекта после его принятия во втором чтении для представления в Государственную Думу отзывов законодательных (представительных) и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации не направлялся. В результате органы власти Санкт-Петербурга были лишены возможности выразить свое отношение к оспариваемому регулированию, принятому по предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, в рамках установленных согласительных процедур, что противоречит Конституции Российской Федерации, ее статьям 104–108.

Таким образом, с учетом предписаний статей 36, 74, 85 и 86 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются:

часть 4¹ статьи 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации – как закрепляющая полномочие по утверждению нормативными правовыми актами правил землепользования и застройки субъектов Российской Федерации – городов федерального значения за высшими исполнительными органами государственной власти этих субъектов Российской Федерации;

статья 23 Федерального закона от 14 октября 2014 года № 307-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об администра-

тивных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» — с точки зрения ее соответствия Конституции Российской Федерации по порядку принятия Государственной Думой.

2. Определяющая предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов статья 72 (часть 1) Конституции Российской Федерации специального указания на законодательство о градостроительной деятельности не содержит, однако, как ранее отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, отношения в сфере градостроительной деятельности имеют комплексный, межотраслевой характер, а их содержание составляют преимущественно предметы совместного ведения, перечисленные в данной статье (определения от 1 декабря 2005 года № 468-О и от 7 февраля 2013 года № 127-О).

Как следует из статей 11 (часть 3), 72 (часть 1), 76 (части 2 и 5) и 94 Конституции Российской Федерации, законодательное регулирование вопросов, относящихся к предметам совместного ведения, осуществляется Федеральным Собранием, которое вправе устанавливать конкретные полномочия и компетенцию органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в той или иной сфере совместного ведения. Соответственно, федеральный закон как нормативный правовой акт общего действия, регулирующий те или иные вопросы (предметы) совместного ведения, призван определять права и обязанности участников правоотношений, в том числе полномочия органов государственной власти, и тем самым разграничивать их полномочия на основе принципа разделения властей, закрепленного статьей 10 Конституции Российской Федерации и распространяющегося на осуществление государственной власти в Российской Федерации как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 года № 2-П).

Исходя из этого федеральный законодатель, закрепляя на основании статьи 72 (пункт «н» части 1) Конституции Российской Федерации общие принципы организации системы органов государственной власти, вправе, по смыслу ее статей 5 (часть 3), 10, 11 (части 1 и 2), 77 и 78 (часть 2), установить и нормативно-правовую основу взаимоотношений органов законодательной и исполнительной власти в рамках разделения властей на уровне субъекта Российской Федерации; при этом, однако, он ограничен в своем усмотрении конституционными положениями об организации государственной власти в Российской Федерации и не вправе без учета конституционных основ федеративного устройства разрешать вопросы, затрагивающие конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации, тем более произвольно сужать их правовые возможности. Субъекты Российской Федерации, в свою очередь, самостоятельно устанавливая свою систему органов государственной власти, действуют в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, закрепленными федеральным законом (статья 77, часть 1, Конституции Российской Федерации).

Вместе с тем федеральный законодатель — в рамках своей прерогативы по регулированию как общих принципов организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, так и полномочий в рамках конкретных предметов совместного ведения и ис-

ходя из разумных представлений о том, каким образом будет обеспечен наибольший общественно полезный эффект, — вправе путем принятия на основании статьи 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации федерального закона избирать наиболее действенные механизмы осуществления полномочий органами государственной власти и должностными лицами, в отношении которых соответствующий порядок прямо не предусмотрен в Конституции Российской Федерации, соблюдая при этом ее принципы и нормы и обеспечивая сбалансированное сочетание полномочий и интересов Российской Федерации, с одной стороны, и субъектов Российской Федерации — с другой.

В силу указанных положений Конституции Российской Федерации, на которых основаны приведенные правовые позиции, сформулированные в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 1996 года № 16-П, от 9 января 1998 года № 1-П и от 21 декабря 2005 года № 13-П, федеральный законодатель, осуществляя нормативно-правовое регулирование по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, вправе не только определять, какие именно полномочия возлагаются на органы государственной власти субъектов Российской Федерации, но и устанавливать принадлежность отдельных полномочий органам законодательной (представительной) либо исполнительной власти, соблюдая принципы демократического федеративного правового государства, включая принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, предполагающего установление системы правовых гарантий, сдержек и противовесов, которая обеспечивает самостоятельное функционирование всех ветвей власти и одновременно — их взаимодействие, исключая возможность концентрации власти у одной из них.

Этим, однако, не исключаются нормотворческие полномочия органов исполнительной власти не только федерального, но и регионального уровня, что следует в том числе из статьи 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации, по смыслу которой правовое регулирование по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в пределах полномочий субъекта Российской Федерации возможно путем принятия не только законов, но и других нормативных актов, издаваемых в том числе органами исполнительной власти, которые должны соответствовать Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституциям (уставам) и законам субъектов Российской Федерации.

3. Регламентация градостроительной деятельности, имеющая целью в первую очередь обеспечение комфортных и благоприятных условий проживания, комплексный учет потребностей населения и устойчивое развитие территорий, необходима также для согласования государственных, общественных и частных интересов в данной области (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 6 ноября 2003 года № 387-О, от 15 июля 2010 года № 931-О-О и от 25 февраля 2016 года № 242-О).

С учетом этих конституционно значимых целей законодательство о градостроительной деятельности, состоящее из Градостроительного кодекса Российской Федерации, а также из других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, содержащих нормы, регулирующие отношения в области градостроительной деятельности, которые не могут противоречить данному Кодексу, регулирует отношения по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территории, архитектурно-строительному проектированию, отношения по строительству объектов капитального строительства, их реконструкции, капитальному ремонту, а также по эксплуатации зданий,

сооружений; в части, не урегулированной законодательством о градостроительной деятельности, к этим отношениям применяется земельное, лесное, водное законодательство, законодательство об особо охраняемых природных территориях, об охране окружающей среды, об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, иное законодательство Российской Федерации (статья 3, части 1 и 3 статьи 4 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

3.1. Нормативное регулирование застройки территорий городских и сельских поселений, как следует из Градостроительного кодекса Российской Федерации, должно осуществляться в соответствии с данным Кодексом и основанными на его положениях актами территориального планирования и градостроительного зонирования.

Территориальное планирование, под которым в данном Кодексе понимается планирование развития территорий (пункт 2 статьи 1), направлено, как следует из его статьи 9, на определение назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований (часть 1); к документам территориального планирования относятся схемы территориального планирования и генеральные планы (части 10 и 11).

Градостроительное зонирование, согласно пункту 6 статьи 1 данного Кодекса, это разделение территорий городов и других муниципальных образований на зоны в целях установления для каждой из них соответствующих градостроительных регламентов, а к документам градостроительного зонирования относятся правила землепользования и застройки – документ, который утверждается нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации – городов федерального значения и в котором устанавливаются территориальные зоны, градостроительные регламенты, порядок применения такого документа и порядок внесения в него изменений (пункт 8 статьи 1). В правила землепользования и застройки наряду с правовыми нормами включаются также карта градостроительного зонирования, на которой отображаются границы территориальных зон, и градостроительные регламенты – нормативные ограничения градостроительной деятельности, вводимые в зависимости от целей использования земельных участков (жилые, торговые, промышленные и т. д.), их размеров, высоты и объема объектов капитального строительства, плотности застройки (глава 4 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Правила землепользования и застройки, устанавливающие допускаемые нормативы строительной деятельности в той или иной территориальной зоне, разрабатываются и утверждаются на основании Градостроительного кодекса Российской Федерации и соответствующего законодательства субъектов Российской Федерации. При этом, как следует из статьи 31 данного Кодекса во взаимосвязи с его статьей 63, порядок подготовки проекта правил землепользования и застройки, инициатива разработки которого исходит от органов исполнительной власти, в городах федерального значения аналогичен предусмотренному для других субъектов Российской Федерации.

При таких обстоятельствах и учитывая особенности территориального устройства городов федерального значения, возложение федеральным законодателем утверждения правил землепользования и застройки в городах федерального значения на исполнительно-распорядительный орган государственной власти данных субъектов Российской Федерации, а не на его

законодательный (представительный) орган или – в отличие от других субъектов Российской Федерации – на представительный орган местного самоуправления само по себе, притом что за законодательными (представительными) органами государственной власти городов федерального значения сохранено правомочие по изданию законов в сфере градостроительной деятельности в порядке конкретизации положений Градостроительного кодекса Российской Федерации, не может рассматриваться как недопустимое с точки зрения установленных Конституцией Российской Федерации разделения государственной власти на законодательную и исполнительную, а также разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов.

3.2. Согласно Конституции Российской Федерации, ее статье 5, Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов Российской Федерации (часть 1); во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации равноправны между собой (часть 4).

Конституционное равноправие субъектов Российской Федерации, обуславливающее необходимость соблюдения баланса интересов и внедрения общефедеральных стандартов во всех сферах жизнедеятельности субъектов Российской Федерации, не исключает, однако, возможность определенных особенностей их правового статуса, связанных с факторами исторического, национального, территориального и иного характера, что, как следует из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 15 июля 1996 года № 16-П, позволяет федеральному законодателю в рамках предоставленной ему дискреции устанавливать различный порядок утверждения тех или иных нормативных актов в отдельных субъектах Российской Федерации с учетом особенностей их правового статуса и обусловленной ими специфики местного самоуправления.

Применительно к городам федерального значения специфика организации местного самоуправления, связанная с территориальными особенностями этих субъектов Российской Федерации, установлена в статье 79 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которой местное самоуправление в городах федерального значения – субъектах Российской Федерации осуществляется органами местного самоуправления на внутригородских территориях (пункт 1); перечень вопросов местного значения, источники доходов местных бюджетов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения определяются законами данных субъектов Российской Федерации исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства (пункт 3).

Рассматривая особенности правового статуса городов федерального значения применительно к специфике определения принадлежности полномочий в сфере градостроительной деятельности в этих субъектах Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что возможность в соответствии с федеральными законодательными актами осуществления ряда полномочий в области градостроительной деятельности органами государственной власти городов федерального значения, а не органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований не может рассматриваться как противоречащая принципам организации местного самоуправления в данных субъектах Российской Федерации и необходимости сохранения единства городского хозяйства (определе-

ния от 21 апреля 2005 года № 225-О, от 30 сентября 2010 года № 1246-О-О и др.).

Соответственно, установление федеральным законодателем особенностей принадлежности полномочия по утверждению правил землепользования и застройки, в исключение из общего порядка их разработки, принятия и утверждения на уровне муниципальных образований, в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения, обусловленное характеристиками их правового статуса, вытекающими из Конституции Российской Федерации, не может рассматриваться как противоречащее закреплённому ее статьей 5 принципу равноправия субъектов Российской Федерации.

4. Как следует из Градостроительного кодекса Российской Федерации, правила землепользования и застройки, так же как и документы территориального планирования, разрабатываются в целях обеспечения при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечения охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений, сохранения объектов культурного наследия и т. д. (статьи 1, 30, 31, 32 и др.).

Соответственно, утверждение правил землепользования и застройки является важным фактором, определяющим возможность и условия привлечения инвестиций в капитальные вложения для ведения на конкретных городских территориях строительной и другой экономической деятельности. С учетом природы городов федерального значения как центров социально-экономического и культурного развития федеральные органы государственной власти особо заинтересованы в том, чтобы в данных субъектах Российской Федерации для этого были созданы все условия.

Вместе с тем при введении статьей 23 Федерального закона от 14 октября 2014 года № 307-ФЗ нового правового регулирования порядка утверждения правил землепользования и застройки в городах федерального значения федеральный законодатель, принимая во внимание указанные конституционно значимые цели, влияющие на градостроительную деятельность на территории данных субъектов Российской Федерации, не мог не учитывать в том числе опыт их собственного правового регулирования в сфере градостроительной деятельности. В связи с этим возложение на высшие исполнительные органы государственной власти городов федерального значения полномочия по утверждению правил землепользования и застройки, включая карты градостроительного зонирования и градостроительные регламенты, которые по своей правовой природе и содержанию в большей мере относятся к нормативным актам исполнительно-распорядительного характера, не может рассматриваться как нарушающее принцип разделения властей на уровне субъектов Российской Федерации и как несоразмерное вторжение федерального законодателя в их компетенцию – при том, однако, условии, что высшие законодательные (представительные) органы государственной власти городов федерального значения правомочны оказывать регулирующее воздействие на само содержание правил землепользования и застройки посредством издания собственных нормативных актов.

Такие возможности действующим законодательством о градостроительной деятельности предусмотрены. Прежде всего, в силу статьи 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации, согласно которой законы субъектов Российской Федерации, содержащие нормы, регулирующие отношения в области градостроительной деятельности, не могут противоречить данному Кодексу, законодатель субъекта Российской Федерации – города феде-

рального значения имеет возможность в рамках собственного правового регулирования влиять на содержание наиболее важных элементов правил землепользования и застройки, т. е. он не лишен возможности определять в принципиальном плане элементы содержания этих правил. Тем самым законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации – городов федерального значения в рамках нового порядка утверждения правил землепользования и застройки гарантируется правомочие по принятию законов и других нормативных правовых актов в градостроительной сфере в соответствии с Конституцией Российской Федерации, конкретизирующими ее положениями Градостроительного кодекса Российской Федерации и других федеральных законов.

Это означает, что в системе действующего правового регулирования законодательные (представительные) органы городов федерального значения вправе не только принимать законы, которые, содержательно не подменяя правила землепользования и застройки, образуют нормативно ориентирующую основу в отношении порядка их принятия, структуры и содержания, но и осуществлять контроль за исполнением таких законов. Применительно к генеральным планам городов федерального значения, которые являются документами территориального планирования данных субъектов Российской Федерации, часть 3 статьи 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации устанавливает, что они утверждаются законодательными (представительными) органами городов федерального значения. Согласно Федеральному закону от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» за ними же сохраняется право утверждения режимов и границы зон охраны объектов культурного наследия и требований к градостроительным регламентам; в отношении объектов культурного наследия регионального значения и объектов культурного наследия местного значения такое утверждение осуществляется в порядке, установленном законами субъектов Российской Федерации (пункт 3 статьи 34). В частности, Законом Санкт-Петербурга от 12 июля 2007 года № 333-64 «Об охране объектов культурного наследия в Санкт-Петербурге» решение данного вопроса отнесено к компетенции Законодательного Собрания Санкт-Петербурга (пункт 1¹ статьи 3). Тем самым в рамках действующего федерального и регионального законодательного регулирования законодательные (представительные) органы городов федерального значения могут не только влиять на содержание правил землепользования и застройки, но и фактически в определенной части их устанавливать.

Кроме того, само по себе наделение высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации – городов федерального значения правомочием по утверждению правил землепользования и застройки, вопреки утверждению заявителя по настоящему делу, не исключает в качестве элементов механизма сдержек и противовесов во взаимоотношениях законодательных и исполнительных органов работу депутатов с населением, парламентские дискуссии и обсуждения, возможность законодательной (представительной) власти оказывать серьезное влияние на процедуру и содержание правил и осуществлять последующий контроль за исполнением данного акта, а следовательно, не может рассматриваться как несовместимое с конституционным принципом разделения властей.

При введении нового порядка утверждения правил землепользования и застройки для городов федерального значения федеральный законодатель сохранил в главе 4 Градостроительного кодекса Российской Федерации в неизменном виде единую процедуру подготовки правил землепользования и застройки и внесения в них изменений, порядок установления террито-

риальных зон и другие правила градостроительного зонирования применительно как к городам федерального значения, так и к остальным субъектам Российской Федерации, в которых право утверждения правил возложено на представительные органы местного самоуправления.

Существенная роль в этой процедуре отводится комиссии по подготовке проекта правил землепользования и застройки (часть 6 статьи 31 Градостроительного кодекса Российской Федерации). При этом законом субъекта Российской Федерации – города федерального значения может быть гарантировано участие в работе комиссии представителей его законодательного (представительного) органа государственной власти. Так, согласно пункту 4 статьи 9 Градостроительного кодекса города Москвы в состав городской комиссии должны входить депутаты Московской городской Думы, а согласно статье 13 Закона Санкт-Петербурга от 24 ноября 2009 года № 508-100 «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге» в число членов комиссии по решению Законодательного Собрания Санкт-Петербурга включаются пять его депутатов. Кроме того, в соответствии с требованиями статьи 31 Градостроительного кодекса Российской Федерации при получении проекта правил землепользования и застройки уполномоченным органом в срок не позднее чем через десять дней со дня его получения принимается решение о проведении публичных слушаний по этому проекту; продолжительность публичных слушаний по проекту правил землепользования и застройки, которые проводятся комиссией по землепользованию и застройке, составляет не менее двух и не более четырех месяцев со дня его опубликования.

Тем самым в процесс подготовки и утверждения правил землепользования и застройки, представляющий собой многоэтапную взаимосвязанную процедуру нормотворческой деятельности подзаконного уровня, вовлечены лица, выражающие как государственные, так и общественные интересы. Особенностью данной процедуры является использование такого общественного института, как публичные слушания, что предполагает учет мнения населения по вопросам, затрагивающим условия его проживания и жизнедеятельности на соответствующей территории. В результате такого взаимодействия реализуется один из основных принципов законодательства о градостроительной деятельности – участие в осуществлении градостроительной деятельности граждан и их объединений и обеспечение такого участия, притом что физические и юридические лица, не согласные с решением об утверждении правил землепользования и застройки, вправе оспорить его в судебном порядке (пункт 5 статьи 2 и пункт 4 статьи 32 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Таким образом, часть 4¹ статьи 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации, согласно которой правила землепользования и застройки субъектов Российской Федерации – городов федерального значения утверждаются нормативными правовыми актами высших исполнительных органов государственной власти этих субъектов Российской Федерации, не препятствует их законодательным (представительным) органам при осуществлении законодательного регулирования градостроительной деятельности устанавливать в пределах своей компетенции в системе разделения властей на уровне субъекта Российской Федерации и в пределах полномочий субъекта Российской Федерации нормы, влияющие на содержание правил землепользования и застройки, в том числе обязывающие вносить в данные правила изменения и дополнения. Данное регулирование, будучи обусловленным спецификой градостроительной деятельности на территории субъектов Российской Федерации – городов федерального значения, преследует конституционно значимую цель и как таковое не нарушает Конституцию Россий-

ской Федерации, в том числе закрепленные ею принципы равноправия субъектов Российской Федерации и разделения властей.

5. Согласно Конституции Российской Федерации принятие и изменение федеральных законов, будучи предметом ведения Российской Федерации (статья 71, пункт «а»), относится к компетенции Государственной Думы, которую она реализует как в сфере ведения Российской Федерации, так и в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (статья 76, части 1 и 2; статья 105, часть 1). 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).

Соответственно, Федеральный закон от 14 октября 2014 года № 307-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», как вносящий изменения в федеральные законы, регулирующие предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, должен был приниматься Государственной Думой в надлежащей процедуре.

5.1. Оценивая конституционность законодательных актов, регулирующих предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, по порядку их принятия, в том числе в связи с несоблюдением Государственной Думой требований Регламента Государственной Думы, выразившимся в несвоевременном направлении соответствующего законопроекта для представления отзывов в законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также в изменении концепции законопроекта во втором чтении, Конституционный Суд Российской Федерации в ряде своих решений пришел к следующим выводам:

установление, исходя из требований Конституции Российской Федерации, процедуры принятия Государственной Думой решений, в том числе ее закрепление в Регламенте Государственной Думы, и соблюдение такой процедуры является существенным процессуальным элементом надлежащего, основанного на Конституции Российской Федерации порядка принятия законодательных актов и гарантирует соответствие их содержания реальному волеизъявлению представительного органа;

нарушение Государственной Думой процедурных правил, вытекающих из Конституции Российской Федерации, позволяет констатировать отход от ее требований. Вместе с тем 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;

статьи 5 (часть 3) и 66 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, закрепляющие принципы федеративного устройства, основанного в том числе на разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами (статьи 71, 72 и 73), во взаимосвязи со статьями 15 и 76 Конституции Российской Федерации обосновывают соответствующую иерархию законов в Российской Федерации. Из федеративной природы взаимоотношений между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов вытекает недопустимость произвольного присвоения органами государственной власти Российской Федерации всей полноты полномочий по предметам совместного ведения, т. е. без учета интересов субъектов Российской Федерации и места их органов власти в системе публичной власти;

из Конституции Российской Федерации, в частности ее статей 71 (пункт «а») и 76, не следует обязательность направления законопроектов по предметам совместного ведения субъектам Российской Федерации и специальное рассмотрение их предложений Федеральным Собранием, но, поскольку проекты федеральных законов вносятся именно в Государственную Думу и федеральные законы принимаются Государственной Думой (статья 104, часть 2; статья 105, часть 1, Конституции Российской Федерации), сама Государственная Дума вправе предусмотреть в своем Регламенте положения о направлении законопроектов по предметам совместного ведения субъектам Российской Федерации для дачи предложений и замечаний. Соответствующие правила наряду с Регламентом Государственной Думы (статья 109, части вторая и пятая статьи 118, части первая, пятая, седьмая и восьмая статьи 119) содержит Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (пункты 1 и 4 статьи 26⁴);

требование о направлении субъектам Российской Федерации проектов федеральных законов по предметам совместного ведения имеет целью достижение координации действий всех обладающих в силу Конституции Российской Федерации (статья 76, часть 2) соответствующими законодательными полномочиями органов государственной власти, тем более что федеративные отношения в силу своей природы не допускают реализацию федеральными органами власти принадлежащих им по предметам совместного ведения полномочий без соотнесения с интересами субъектов Российской Федерации и местом их органов в системе публичной власти.

Из приведенных правовых позиций, выраженных в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации от 9 января 1998 года № 1-П, от 20 июля 1999 года № 12-П, от 11 апреля 2000 года № 6-П, от 5 июля 2001 года № 11-П, от 23 апреля 2004 года № 8-П, от 3 февраля 2009 года № 2-П, от 15 ноября 2012 года № 26-П и от 14 февраля 2013 года № 4-П, не вытекает, однако, безусловная обязанность Государственной Думы удовлетворить выраженные субъектами Российской Федерации пожелания, – проведение соответствующих процедур предполагает выяснение и обсуждение их мнения для выработки возможно более согласованного проекта федерального закона, а не получение одобрения законопроекта либо отдельных его положений.

5.2. В соответствии с Регламентом Государственной Думы проект федерального закона № 310190-6 (который впоследствии был принят как Федеральный закон от 14 октября 2014 года № 307-ФЗ), как относящегося к предметам совместного ведения, до его внесения на рассмотрение Государственной Думы и после принятия в первом чтении направлялся законода-

тельным (представительным) и исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Поправка с предложением включить в законопроект статью 23 появилась в его тексте, который был подготовлен ко второму чтению и направление которого в субъекты Российской Федерации на этой стадии рассмотрения законопроектов Регламентом Государственной Думы не предусмотрено.

Таким образом, текст законопроекта, принятого в первом чтении, в процедуре внесения в него поправок был дополнен новой статьей, не объединенной с ним единой целью и при этом регулирующей вопросы, относящиеся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, что предполагает направление соответствующего законопроекта в субъекты Российской Федерации для согласования законодательных инициатив, затрагивающих их интересы, в контексте принципа равноправия субъектов Российской Федерации (статья 5, части 1 и 4, Конституции Российской Федерации).

Это позволяет констатировать, что в данном случае имело место некоторое отступление от установленных Регламентом Государственной Думы правил принятия федеральных законов. В то же время, учитывая, что при обсуждении законопроекта во втором чтении каких-либо замечаний по поводу внесенной поправки депутатами сделано не было, Конституционный Суд Российской Федерации приходит к выводу, что такое отступление — с точки зрения требований, непосредственно предусмотренных Конституцией Российской Федерации, — не оказало определяющего влияния на принятие депутатами Государственной Думы и одобрение членами Совета Федерации решения, которое отражает действительную волю Федерального Собрания. Также следует иметь в виду, что Федеральный закон от 14 октября 2014 года № 307-ФЗ за время своего действия в правовом пространстве Российской Федерации уже оказал регулирующее влияние на систему соответствующих правоотношений.

При таких обстоятельствах Конституционный Суд Российской Федерации не находит оснований для признания статьи 23 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» не соответствующей Конституции Российской Федерации по порядку принятия.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 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 часть 4¹ статьи 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации не противоречащей Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования она не препятствует законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации — городов федерального значения при осуществлении законодательного регулирования градостроительной деятельности в пределах своей компетенции в системе разделения властей на уровне субъекта Российской Федерации и в пределах компетенции субъекта Российской Федерации устанавливать нормы, влияющие на содержание правил землепользования и застройки, в том числе обязывающие вносить в данные правила изменения и дополнения.

2. Конституционный Суд Российской Федерации не находит оснований для признания статьи 23 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» не соответствующей Конституции Российской Федерации по порядку принятия.

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, 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). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Г. А. Гаджиева

1. Мною разделяются содержащиеся в резолютивной части Постановления выводы о конституционности отдельных изменений Градостроительного кодекса Российской Федерации, внесенных оспариваемым Законодательным Собранием Санкт-Петербурга Федеральным законом в 2014 году.

Законотворческие процедуры, урегулированные в Регламенте Государственной Думы, различаются по степени их важности, и это различие учитывается в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации» в правилах, определяющих допустимость запроса о проверке конституционности нормативных актов и пределы проверки при оценке соответствия этих актов Конституции Российской Федерации по порядку их принятия, опубликования и введения в действие (статьи 85 и 86). Конституционный Суд Российской Федерации вправе констатировать такое нарушение положений Конституции Российской Федерации, когда

имеет место нарушение процедурных норм Регламента, которые воспроизводят конституционные положения, содержащиеся в ее статьях 104–108, или основаны на них. Иные положения Регламента, в том числе воспроизводящие нормы меньшей юридической силы, содержащиеся в федеральных законах, не могут выступать в качестве конституционных «легал». При этом можно вспомнить о положении Конституции Российской Федерации, в силу которого органы государственной власти, включая Государственную Думу, обязаны соблюдать не только Конституцию Российской Федерации, но и законы (статья 15, часть 2). В каких-то случаях оно может послужить своего рода «линзой», сквозь которую можно признать неконституционными и нарушения регламентных норм, устанавливающих порядок направления законопроектов, принимаемых в сфере совместного ведения, субъектам Российской Федерации. В любом случае для принятия решения о признании

неконституционности нормы в связи с нарушением порядка ее принятия необходимо учитывать степень, характер, масштаб такого нарушения.

Конституционный Суд Российской Федерации признал, что Государственной Думой допущено отступление от установленных правил принятия федеральных законов, но не счел нужным конкретизировать, в чем состоит это отступление. Полагаю, что между двумя точками спектра — безусловное соблюдение конституционных требований или наличие нарушения Конституции Российской Федерации по порядку принятия акта — существует множество правовых ситуаций («юридических оттенков»), которые необходимо описать более тщательно. В настоящем мнении ставится задача показать, в чем состояли допущенные отступления.

Наименование законопроекта (в его первоначальной редакции) подразумевало только внесение изменений в отдельные законодательные акты «в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора)». Пояснительная записка называла целью законопроекта «уточнение контрольных и надзорных полномочий ряда государственных органов, в том числе органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, полномочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях и составлению протоколов об административных правонарушениях». Следовательно, у органов государственной власти субъектов Российской Федерации (как и у самих депутатов, иных участников законодательного процесса, представителей общественности) не было оснований предположить, что данный проект, направлявшийся им после внесения в Государственную Думу и затем после одобрения его концепции в первом чтении, впоследствии будет включать оспариваемое положение, — а значит, не было возможности дать этому положению своевременную и аргументированную оценку. Несмотря на то что решение принять законопроект в первом чтении, представить поправки к законопроекту в тридцатидневный срок состоялось 25 октября 2013 года, а принятие законопроекта во втором чтении — 16 сентября 2014 года, т. е. спустя почти год, мнение представителей субъектов Российской Федерации не было запрошено

в отсутствие к тому непреодолимых препятствий.

Между тем Конституционный Суд Российской Федерации отмечал ранее, что «применительно к акту, влияющему на конституционно-правовой статус субъектов права, концептуальным является определение круга субъектов, на которых он распространяется. Следовательно, по этому вопросу во втором чтении не должно приниматься иное, чем в первом, решение без возвращения к новому рассмотрению концепции акта» (Постановление от 5 июля 2001 года № 11-П). Конституционный Суд Российской Федерации также указывал, что в ходе законотворческого процесса «процедура согласования имеет целью достижение взаимоприемлемого решения путем координации интересов всех ее участников» (Постановление от 23 апреля 2004 года № 8-П). Отступление со стороны федерального законодателя от этих требований, вытекающих из Конституции Российской Федерации, в той мере, в какой они нашли отражение в Регламенте Государственной Думы и Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», способно вызвать неопределенность в вопросе о соответствии оспариваемых положений Конституции Российской Федерации.

1.1. Конституция Российской Федерации и Регламент Государственной Думы не предъявляют дополнительных требований к законопроектам, вносящим изменения одновременно в кодифицированный и обычный законодательные акты. Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации признает наличие «особой роли, которую выполняет в правовой системе Российской Федерации кодифицированный нормативный правовой акт, осуществляющий комплексное нормативное регулирование тех или иных отношений» (Постановление от 29 июня 2004 года № 13-П). Учитывая это обстоятельство, в 2014–2015 годах Регламент Государственной Думы дополнен положениями, позволяющими возвращать инициатору законопроект о внесении изменений в отдельные законодательные акты или содержащий самостоятельный предмет правового регулирования, если он одновременно предполагает изменение Бюджетного кодекса Российской Федерации и налогового законода-

тельства, а также Уголовного и Уголовно-процессуального кодексов Российской Федерации (части 6–7 статьи 108). Несмотря на то что нормы градостроительно-правового характера рассредоточены по нормативным актам разной отраслевой принадлежности и разного вида (часть 1 статьи 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации), ядром этого регулирования является именно Градостроительный кодекс Российской Федерации, в непротиворечии с которым могут приниматься иные акты (части 2–4 статьи 3) и который комплексно регламентирует: полномочия органов публичной власти в области градостроительной деятельности, права и обязанности участников градостроительных правоотношений в сфере территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территорий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции и эксплуатации объектов капитального строительства, особенности осуществления градостроительной деятельности в городах федерального значения и иные базовые для всей отрасли вопросы. Поэтому есть основания полагать, что изменения этого акта составляют особый, самостоятельный предмет правового регулирования.

Конституционное законодательство не устанавливает универсальных требований к наименованию законопроекта (вне зависимости от вида изменяемых законодательных актов). Вместе с тем, как подчеркивается в Методических рекомендациях по юридико-техническому оформлению законопроектов (направлены письмом Аппарата Государственной Думы от 18 ноября 2003 года № вн2-18/490), «наименование законопроекта отражает его содержание и основной предмет правового регулирования. Наименование должно быть точным, четким и максимально информационно насыщенным, правильно отражать предмет правового регулирования...». Хотя это требование носит, скорее, утилитарный характер, а «неточности юридико-технического характера» не всегда ведут к неопределенности нормы и ее неконституционной интерпретации (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 марта 2000 года № 5-П и др.), внесение изменений в основополагающий для рассматриваемой правовой отрасли кодифицированный акт отдельно позволило бы надлежаще отразить в их наименова-

нии действительный предмет регулирования и тем самым обратить на них должное внимание всех участников законодательного процесса и общества в целом. Если бы указанные обстоятельства были учтены законодателем, то обсуждение концепции оспариваемого положения состоялось бы, в строгом соответствии с Регламентом, в первом чтении, а со стороны органов государственной власти субъектов Российской Федерации могли быть получены отзывы.

1.2. Действующее законодательство не устанавливает обязанности разработки концепции каждого законопроекта, необходимости введения в его текст преамбулы и не определяет критериев полноты и качества пояснительной записки к законопроекту. Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации указывал, что «содержание понятия “внесение законопроекта” – по смыслу Конституции Российской Федерации и с учетом презюмируемых ею добросовестности субъектов права законодательной инициативы и рациональности самого законодательного процесса – не может сводиться к представлению в Государственную Думу текста законопроекта», из чего следует «допустимость предъявления к инициатору законопроекта требования о должном обосновании предлагаемого к принятию проекта федерального закона, необходимом для его адекватного восприятия и оценки в процессе формирования воли федерального законодателя» (Постановление от 29 ноября 2006 года № 9-П). Как уже указывалось мною ранее со ссылкой на позицию Федерального конституционного суда ФРГ, обычно отсутствие веского конституционно-правового обоснования вводимого законодателем ограничения не соответствует требованиям общего принципа равенства (см. мнение к Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 15 февраля 2016 года № 3-П), поскольку подрывает доверие граждан к государству и не позволяет достаточно точно оценить обоснованность, необходимость и соразмерность вводимого ограничения. В настоящем деле материалов законотворческого процесса, убедительно обосновывавших бы рассматриваемую поправку, Конституционному Суду Российской Федерации представлено не было (поэтому остается строить догадки о том, почему порядок утверждения правил землепользования и застройки в Москве, Санкт-Петербур-

ге и Севастополе должен отличаться от порядка, существующего в Екатеринбурге или другом крупном городе).

В силу Регламента Государственной Думы при подготовке к первому чтению, по общему правилу, направляется заключение ответственного комитета (комитета-соисполнителя) с мотивированным обоснованием необходимости принятия или одобрения либо отклонения данного законопроекта и в обязательном порядке заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы о результатах правовой экспертизы проекта, а также ряд иных документов (статья 114). При подготовке же ко второму чтению направляется в том числе таблица поправок, рекомендуемых ответственным комитетом к принятию, а также — по поручению ответственного комитета — заключение Правового управления о результатах постатейной правовой и лингвистической экспертизы законопроекта (статья 122). По сведениям, размещенным в Автоматизированной системе обеспечения законодательной деятельности, в отношении оспариваемой нормы обоснованная позиция профильного комитета — по земельным отношениям и строительству — и Правового управления не была выражена. Не исключено, что в условиях ограниченного времени названные обстоятельства способны были воспрепятствовать объективной оценке депутатами правовой состоятельности и политической целесообразности такой поправки, которая могла бы составлять самостоятельный предмет регулирования.

2. Оспариваемые нормы, сами по себе имеющие сугубо компетенционный характер — перераспределяющие полномочия органов, относящихся к разным ветвям власти, опосредованно затрагивают права, гарантируемые каждому в качестве основных субъективных прав личности, и баланс таких прав, когда они имеют разнонаправленное действие (статья 17, часть 3; статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации), поскольку предусматриваемые в составе правил землепользования и застройки территориальные зоны и градостроительные регламенты, в неразрывном единстве с их общей частью, предопределяют технико-экономические показатели земельного участка, допустимые виды разрешенного использования земельных участков, предельные размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, рекон-

струкции объектов капитального строительства, ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Вне всяких сомнений, утверждение (изменение) правил землепользования и застройки устанавливает рамки дозволенного распоряжения лицом своим имуществом, т. е. затрагивает интересы частных собственников и иных правообладателей в инвестировании своих средств в земельные участки и объекты капитального строительства (статья 35, часть 2, Конституции Российской Федерации). В то же самое время оно влияет на возможность реализации гарантируемых Конституцией Российской Федерации прав на жилище (статья 40, часть 1), на благоприятную окружающую среду (статьи 36 и 42), на доступ к культурным ценностям (статья 44, часть 2), на социальную защиту посредством развития системы социальных служб (статья 7, часть 2), на свободное передвижение и выбор места проживания (статья 27, часть 1), т. е. права всех жителей населенного пункта. То, что решения, принимаемые органами публичной власти в градостроительной сфере, в частности при осуществлении ими полномочий по комплексному социально-экономическому развитию территорий, затрагивают указанные и иные конституционные права, особенно в мегаполисах, принимая во внимание значительное число жителей и наличие объективных логистических и инфраструктурных проблем, признается самим Конституционным Судом Российской Федерации (Определение от 6 октября 2015 года № 2317-О). В качестве иллюстрации стоило бы напомнить историю с неудавшейся попыткой возведения делового квартала «Охта-центр» в Красногвардейском районе Санкт-Петербурга, вызвавшей многочисленные судебные разбирательства, что подтверждает актуальный, а не гипотетический характер доводов, изложенных в запросе, направленном в Конституционный Суд Российской Федерации.

Задача государственной власти в таких случаях — установить справедливый баланс противостоящих ценностей, при котором ни одному из защищаемых интересов не отдается безусловный приоритет, а действие одного права создает имманентные пределы для другого и который учитывает также охрану иных, общих для всех сторон ценностей, например таких, как поддержание исторических и куль-

турных традиций, сохранение культурного наследия, охрана природной среды (статья 8 Устава Санкт-Петербурга). В этом случае возникает вопрос о правовых формах, в которых такие решения и такой баланс интересов могли бы получать свою демократическую легитимацию, как того требует один из важнейших принципов законодательства о градостроительной деятельности — принцип участия граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности, обеспечения свободы такого участия (статья 2 Градостроительного кодекса Российской Федерации). Конституционный принцип соразмерности (пропорциональности) постоянно наращивает свое влияние, являясь юридическим аналогом модели рационального выбора при принятии сложных правовых решений (в том числе при коллизии равнозначных конституционных прав). Сбалансированность принимаемого решения зависит и от способа (процедуры) его принятия, в котором финальная часть (утверждение правового акта) играет решающую роль: при балансировке основополагающих прав необходимо подробное обоснование того, почему предпочтение отдается одному праву или интересу (например, предпринимательским амбициям застройщика) перед другим (право на благоприятную среду обитания жителя мегаполиса). В этом проявляется действие конституционных принципов демократии и правового государства и, как следствие, обеспечивается принцип поддержания доверия граждан к действиям публичной власти. Особенную значимость сказанное приобретает тогда, когда решение принимается под воздействием лоббистских структур: государство вправе и должно ставить лоббистскую деятельность в правовые рамки, в том числе посредством изменения порядка утверждения тех или иных градостроительных актов, но не забывая при этом о прямом действии конституционных ценностей, высшая из которых — человек и его права (статья 2 Конституции Российской Федерации).

2.1. Подготовка проекта правил землепользования и застройки — вне зависимости от вида публично-территориального образования и от субъекта, утверждающего эти правила, — имеет в качестве своего неперемennого этапа проведение публичных слушаний. Не затрагивая вопрос о качестве правовых процедур, предусмотренных для проведения слушаний и учета их результата, поскольку это не явля-

ется предметом настоящего дела, можно отметить правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации о природе этого института: «Будучи публично-правовым институтом, призванным обеспечить открытое, независимое и свободное обсуждение общественно значимых проблем (вопросов), имеющих существенное значение для граждан, проживающих на территории соответствующего публичного образования, публичные слушания, по смыслу статьи 3 Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, которым регулируется их проведение, не являются формой осуществления власти населением. Тем не менее они предоставляют каждому, кого может затронуть предполагаемое решение, правомочие на принятие которого принадлежит компетентным органам и должностным лицам, возможность участвовать в его обсуждении независимо от наличия специальных знаний либо принадлежности к определенным организациям и объединениям. Конечная цель такого обсуждения — выработка рекомендаций по общественно значимым вопросам либо получение общественной оценки правового акта. Соответственно, процесс принятия управленческих решений становится более открытым для граждан, и эта открытость обеспечивается принудительной силой закона, обязывающего органы власти проводить публичные слушания по определенным вопросам» (Определение от 15 июля 2010 года № 931-О-О).

Иными словами, поскольку государственная власть не является абсолютно связанной итогами публичных слушаний (притом что в силу изложенного выше такие итоги всегда будут иметь достаточно противоречивый характер и не всегда достоверно отражать волю заинтересованных жителей), этот институт сегодня нельзя рассматривать в качестве механизма непосредственной демократии, посредством которого население могло бы прямо влиять на содержание правил землепользования и застройки. Хотя, представляя некоторую форму участия населения в управлении делами государства или местного сообщества (например, статья 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), это право все же находится «под зонтиком» статьи 32 Конституции Российской Федерации и, безусловно, подлежит судебной защите. Сказанное в большой степени относится и к другому пра-

вовому институту (предусмотренному для городов федерального значения), в силу которого муниципальные образования в лице органов местного самоуправления направляют свои предложения к проекту правил землепользования и застройки, проекту изменений правил землепользования и застройки в части определения территориальных зон и градостроительных регламентов на соответствующих территориях (часть 9 статьи 36 Градостроительного кодекса города Москвы и часть 3 статьи 12 Закона Санкт-Петербурга «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге»). Хотя такие предложения призваны отражать совокупный интерес всего местного сообщества и предполагать при этом определенную правовую проработку, они в равной степени не связывают исполнителю власть.

Следовательно, такой формой легитимации может быть участие населения в управлении делами государства через своих представителей (статья 32, часть 1, Конституции Российской Федерации), т. е. через законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, избранные им и ему подотчетные. Видимо, резерв для этого существует и помимо непосредственного утверждения депутатами правил землепользования и застройки (например, за счет расширения их участия в специальных комиссиях по градостроительству и землепользованию, согласования проекта в профильных комитетах регионального парламента), однако использование этого потенциала находится уже в компетенции самих региональных законодателей.

2.2. Оспоренная норма по своему содержанию имеет целью изменить орган государственной власти в городах федерального значения – субъектах Российской Федерации, который уполномочен утверждать правила землепользования и застройки, с органа законодательного (представительного) на орган исполнительный, поэтому возникает вопрос о том, как это изменение отразится на соблюдении режима законности, в том числе конституционной, утверждаемой статьей 15 Конституции Российской Федерации.

Происходит «понижение» юридического статуса правил землепользования и застройки в сравнении с имевшим место ранее (из ранга актов статутного характера перевод их в разряд подзаконных актов), а значит, перераспределение нормотворческих и контрольных компетенций между законодательным (пред-

ставительным) и исполнительными органами власти. Очевидно, что, лишаясь возможности утверждать указанный документ, законодательный орган по меньшей мере лишается и возможности вносить в него изменения, актуализировать, поскольку, исходя из простой логики «кто уполномочен на большее, тот уполномочен и на меньшее», таким правом наделяется принимающий его орган – правительство субъекта Российской Федерации (часть 3 статьи 34 Градостроительного кодекса города Москвы и статья 12 Закона Санкт-Петербурга «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге»). Можно предположить также, что в связи с изменением статуса правил землепользования и застройки с законодательного на подзаконный не обесценивается более безусловный приоритет этого акта перед актами регионального правительства (в силу правил о подчинении нижестоящих по юридической силе актов вышестоящим), поскольку в случае возникновения коллизий действуют обычные правила «последующий акт отменяет предыдущие», а, кроме того, приоритетными признаются нормы того акта, который специально предназначен для регулирования соответствующих отношений. Иными словами, принятие важнейших градостроительных решений об использовании участков и строений на них может осуществляться в режиме «ручного управления».

Между тем, учитывая, что выбор органа, ответственного за утверждение того или иного акта, должен быть произведен от природы регулирования, Конституционный Суд Российской Федерации указывал, например, что проекты планов и программ социально-экономического развития области, проекты схемы управления областью подлежат «по своей природе законодательному регулированию», что «соответствует принципу разделения властей и принципу самостоятельности органов законодательной власти, закрепленным в статье 10 Конституции Российской Федерации и конкретизированным в других ее статьях» (Постановление от 1 февраля 1996 года № 3-П). Такой выбор проистекает, как также подчеркивал Конституционный Суд Российской Федерации, из «присущей природе законодательных актов стабильности правового регулирования, недопустимости внесения произвольных изменений в действующую систему правовых норм» (Постановление от 1 июля 2015 года № 18-П). Иными словами, в настоящем деле

существенно ограничивается сфера контроля со стороны законодателя за исполнением устава субъекта Российской Федерации и законов и приведением в соответствие с ними нормативных актов иных органов государственной власти субъекта (статья 22 Закона города Москвы «О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы» и часть 5 статьи 30 Устава Санкт-Петербурга).

Нельзя исключать и того, что положения правил землепользования и застройки (как в общей, текстуальной части, так и в приложении — преимущественно картографическом) могут стать предметом судебной проверки (согласно части 4 статьи 32 Градостроительного кодекса Российской Федерации физические и юридические лица вправе оспорить решение об утверждении правил землепользования и застройки в судебном порядке). Такая проверка могла бы приобретать характер специализированного судебного контроля, что находит подтверждение в имеющейся судебной практике (например, Постановление Конституционного Суда Республики Башкортостан от 1 апреля 2005 года № 26-П, Постановление Уставного Суда Свердловской области от 23 сентября 2015 года и др.). Между тем принятие правил землепользования и застройки в городах федерального значения в форме подзаконного акта (постановления правительства субъекта Российской Федерации) во всяком случае исключает возможность их оспаривания в Конституционном Суде Российской Федерации (из практики которого не следует возможность оспаривания иных актов субъектов Российской Федерации, кроме законодательных), притом что в Москве, вопреки статье 51 Устава города Москвы, орган конституционного (уставного) контроля не создан. Следовательно, оспариваемое законоположение косвенно исключает дополнительную гарантию судебной защиты прав граждан и их объединений, тем самым затрагивая положения статьи 46 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьей 55 (часть 2).

2.3. Основной довод, который выдвигался некоторыми участниками конституционного судопроизводства, состоял в том, что в результате принятия обжалуемых поправок полномочия между законодательными и исполнительными органами субъектов Российской Федерации оказались уравновешены, учитывая, что за первыми остается полномочие по принятию генерального плана. Вместе с тем

и ранее такое рассредоточение полномочий между ветвями власти имело место. Как указывается в литературе применительно к актам планирования вообще, «определенное в качестве правила разделение процедуры утверждения плана является разумным: разделение заслушивающих и утверждающих план органов должно, среди прочего, гарантировать, что все значимые для оценки плана точки зрения будут учтены и проверены» и также «может противостоять подозрению в договоренности между подающими заявку и дающими разрешение субъектами публичного управления»¹. Представляется, что именно это обстоятельство не было в полной мере учтено федеральным законодателем.

Кроме того, правила землепользования и застройки имеют своей целью создание условий для устойчивого развития территорий муниципальных образований, сохранения окружающей среды и объектов культурного наследия (пункт 1 части 1 статьи 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации) и одновременно создание условий для привлечения инвестиций, в том числе путем предоставления возможности выбора наиболее эффективных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства (пункт 4 части 1 той же статьи). Эти цели, как видно, находятся в состоянии некоторой напряженности, поэтому в политике градостроительного регулирования неизбежно сочетание нескольких условных начал: статических и общих (фиксация существующего положения в отношении целой территориальной зоны и на продолжительную перспективу) — динамических и частных (внесение оперативных изменений в отношении определенных участков сообразно насущной необходимости). Выражением первого начала служит усложненный порядок разработки, публичного обсуждения и утверждения правил землепользования и застройки, в котором главенствующая роль отводилась представительному (законодательному) органу. Средством достижения второго начала сегодня служат такие специфические институты, как предоставление разрешений на условно разрешен-

¹ Рухмер И., Шуннерт Г. Ф. Судебная практика по административному праву: учеб. пособие / пер. с нем. М.: Юрист, 2000. С. 451.

ные виды использования земельных участков или объектов капитального строительства, на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, которые относятся к полномочиям именно органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (статья 7 Градостроительного кодекса города Москвы и статья 13 Закона Санкт-Петербурга «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге»).

Что же касается внесения изменений в принятые ранее правила землепользования и застройки, то оспариваемые поправки в Градостроительный кодекс Российской Федерации вроде бы призваны были обеспечить оперативность этого процесса. Этот довод также может быть поставлен под сомнение. Согласно части 3 статьи 33 Градостроительного кодекса Российской Федерации внесение изменений в правила землепользования и застройки осуществляется в порядке, предусмотренном его статьями 31 и 32, – иными словами, с соблюдением всех основных этапов и процедур, включая, безусловно, разработку поправок компетентным органом и проведение публичных слушаний на соответствующей территории. Так что основные издержки правотворческого процесса (как финансовые, организационные, так и временные) возникают не из самого утверждения правил землепользования и застройки, а, скорее, в связи с их разработкой и обсуждением. При этом законы в области градостроительной деятельности Москвы и Санкт-Петербурга не содержали ограничений периодичности, с которой возможно внесение изменений в правила землепользования и застройки представительными органами, как это предусмотрено в некоторых муниципальных образованиях (например, решение Совета депутатов Волосовского городского поселения Ленинградской области от 15 марта 2013 года № 204).

Таким образом, любые доводы о том, что утратившие силу нормы препятствовали свое-

временному рассмотрению вопроса об изменении правил землепользования и застройки в городах федерального значения законодательными органами (что является не только их правом, но и обязанностью), остаются предположением и нуждаются в дополнительной проверке. К сказанному остается добавить универсальную правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, в силу которой цели одной только рациональной организации деятельности органов власти не могут служить основанием для ограничения прав и свобод (Постановление от 18 февраля 2000 года № 3-П и многие другие).

Исходя из изложенного, прихожу к следующим выводам. Поскольку в конституционном законодательстве отсутствуют ясно выраженные требования направлять субъектам Российской Федерации законопроекты, содержащие положения по предмету совместного ведения, появившиеся лишь на этапе подготовки ко второму чтению, то формально нет оснований признать порядок принятия оспариваемого Федерального закона нарушенным: в то же время мотивировочная часть Постановления Конституционного Суда Российской Федерации должна включать ясную оценку такой ситуации и рекомендации в адрес законодателя в целях ее предупреждения в будущем. Учитывая связанность Конституционного Суда Российской Федерации избранным заявителем предметом обращения, направленного в порядке абстрактного нормоконтроля, недостаточно оснований и для признания оспариваемой нормы неконституционной по содержанию: вместе с тем в своем Постановлении Конституционный Суд Российской Федерации вправе был в виде «попутно сказанного» (*obiter dictum*) указать на правовые формы, в которых, с учетом положений конституционного и градостроительного законодательства, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации вправе расширить свое участие в подготовке и утверждении соответствующих правил.

13 апреля
2017 года,
город Санкт-
Петербург

№ 11-П

по делу о проверке конституционности части 2 статьи 40, частей 10 и 11 статьи 42 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», пунктов 2 и 3 части 1 статьи 128 и части 10 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с жалобой граждан И. А. Трунова и М. В. Юревича

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В. Д. Зорькина, судей К. В. Арановского, А. И. Бойцова, Н. С. Бондаря, Г. А. Гаджиева, Ю. М. Данилова, Л. М. Жарковой, С. М. Казанцева, С. Д. Князева, А. Н. Кокотова, Л. О. Красавчиковой, С. П. Маврина, Н. В. Мельникова, Ю. Д. Рудкина, О. С. Хохряковой, В. Г. Ярославцева, руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47¹, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности части 2 статьи 40, частей 10 и 11 статьи 42 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», пунктов 2 и 3 части 1 статьи 128 и части 10 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба граждан И. Л. Трунова и М. В. Юревича. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями 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. Согласно Федеральному закону от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в одном одномандатном избирательном округе политическая партия вправе выдвинуть только одного кандидата (часть 2 статьи 40); основанием отказа в заверении федерального списка кандидатов, списка кандидатов по одномандатным избирательным округам является, в частности, нарушение предусмотренного статьями 39 и 40 данного Федерального закона порядка выдвижения федерального списка кандидатов, списка кандидатов по одномандатным избирательным округам (часть 10 статьи 42);

решения Центральной избирательной комиссии Российской Федерации об отказе в заверении федерального списка кандидатов, об отказе в заверении списка кандидатов по одномандатным избирательным округам или об исключении кандидата из соответствующего списка могут быть обжалованы политической партией, кандидатом в Верховный Суд Российской Федерации в течение 10 дней со дня принятия обжалуемого решения; указанный срок восстановлению не подлежит (часть 11 статьи 42).

В соответствии с частью 1 статьи 128 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, если иное не предусмотрено данным Кодексом, судья отказывает в принятии административного искового заявления в том числе в случаях, если административное исковое заявление подано в защиту прав, свобод и законных интересов другого лица органом государственной власти, иным государственным органом, органом местного самоуправления, организацией, должностным лицом либо гражданином, которым данным Кодексом или другими федеральными законами не предоставлено такое право (пункт 2), а также если из административного искового заявления об оспаривании нормативного правового акта, акта, содержащего разъяснения законодательства и обладающего нормативными свойствами, решения или действия (бездействия) не следует, что этим актом, решением или действием (бездействием) нарушаются либо иным образом затрагиваются права, свободы и законные интересы административного истца (пункт 3).

Часть 10 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации устанавливает, что с административным иском заявлением об оспаривании решения избирательной комиссии о заверении списка кандидатов, об отказе в заверении списка кандидатов, о регистрации кандидата, списка кандидатов, об отказе в регистрации кандидата, списка кандидатов в суд могут обратиться избирательная комиссия, зарегистрировавшая кандидата, список кандидатов, кандидат, избирательное объединение, в отношении которых вынесено такое решение, кандидат, зарегистрированный по тому же избирательному округу, избирательное объединение, список кандидатов которого заверен или зарегистрирован по тому же избирательному округу.

Оспаривающие конституционность названных законоположений граждане И. Л. Трунов и М. В. Юревич решением съезда политической партии «Российская партия пенсионеров за справедливость» были выдвинуты кандидатами в депутаты по одномандатным избирательным округам на выборах в Государственную Думу седьмого созыва, назначенных на 18 сентября 2016 года. Однако их дальнейшее участие в избирательной кампании в этом качестве, включая уведомление соответствующих окружных избирательных комиссий о состоявшемся выдвижении, оказалось невозможным, поскольку постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 19 июля 2016 года № 25/243-7 выдвинувшей их политической партии было отказано в заверении списка кандидатов по одномандатным избирательным округам на том основании, что согласно этому списку в трех одномандатных избирательных округах — в нарушение части 2 статьи 40 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» — были выдвинуты по два кандидата в каждом. Нарушение установленного названным Федеральным законом порядка выдвижения кандидатов по одномандатным избирательным округам Центральная избирательная комиссия Российской Федерации усмотрела также в обнаружившемся расхождении между протоколом, которым было оформлено решение партийного съезда о выдвижении кандидатов в депутаты по одномандатным избирательным округам в количестве

166 человек, и приложенным к нему списком, содержащим персональные данные 169 кандидатов.

Отказывая в удовлетворении административного искового заявления политической партии «Российская партия пенсионеров за справедливость» об оспаривании постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 19 июля 2016 года № 25/243-7, Верховный Суд Российской Федерации в решении от 26 июля 2016 года, оставленном без изменения Апелляционной коллегией Верховного Суда Российской Федерации (определение от 4 августа 2016 года), отверг как несостоятельные доводы политической партии, ссылавшейся на допущенную при подготовке списка кандидатов техническую ошибку, и пришел к выводу, что Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, исходя из представленных документов, была лишена возможности принять другое решение, поскольку именно этот список, а не протокол партийного съезда, подтверждающий решение о выдвижении 166 кандидатов в депутаты по одномандатным избирательным округам, содержал полную персональную информацию о 169 кандидатах, выдвинутых в соответствующих одномандатных избирательных округах, причем в трех из них — по два кандидата одновременно. При этом Верховный Суд Российской Федерации указал, что представленные административным истцом в судебное заседание список, включающий 166 кандидатов, и бюллетень для голосования на съезде политической партии с поименным упоминанием кандидатов по конкретным одномандатным избирательным округам не опровергают вывод о нарушении установленного порядка выдвижения списка кандидатов по одномандатным избирательным округам, поскольку они в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации для решения вопроса о заверении соответствующего списка не передавались.

И. Л. Трунов и М. В. Юревич, полагая, что при их выдвижении ни политической партией «Российская партия пенсионеров за справедливость», ни ими самими не было допущено каких-либо нарушений Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», обратились в Верховный Суд Российской Федерации с самостоятельным административным иском заявлением о признании незаконным постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 19 июля 2016 года № 25/243-7, в принятии которого определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 25 июля 2016 года (оставлено без изменения определением Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 1 августа 2016 года) им было отказано со ссылкой на то, что это постановление адресовано политической партии в целом и не затрагивает прав отдельных кандидатов, включенных в представленный ею список кандидатов по одномандатным избирательным округам, а следовательно, оспаривать его в судебном порядке вправе исключительно сама политическая партия. В передаче надзорной жалобы И. Л. Трунова и М. В. Юревича на упомянутые судебные акты для рассмотрения в судебном заседании Президиума Верховного Суда Российской Федерации также отказано (определение судьи Верховного Суда Российской Федерации от 25 августа 2016 года).

1.2. Как следует из статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации, проверяя по жалобе гражданина конституционность законоположений, примененных в деле заявителя, рассмотрение которого завершено в суде, и затрагивающих конституционные права и свободы, на нарушение которых он ссылается, принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части

акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм; при принятии решения Конституционный Суд Российской Федерации не связан основаниями и доводами, изложенными в жалобе.

Нарушение положениями части 2 статьи 40, частей 10 и 11 статьи 42 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», пунктов 2 и 3 части 1 статьи 128 и части 10 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации своих прав, гарантированных статьями 2, 3 (части 1–3), 17 (части 2 и 3), 18, 19, 32 (часть 2), 46 (часть 1) и 97 (часть 1) Конституции Российской Федерации, граждане И. Л. Трунов и М. В. Юревич усматривают в том, что эти положения:

позволяют Центральной избирательной комиссии Российской Федерации отказывать политической партии в заверении списка кандидатов в депутаты Государственной Думы по одномандатным избирательным округам, если из представленных политической партией документов следует, что в некоторых одномандатных избирательных округах оказались выдвинутыми более одного кандидата, вместо того чтобы до завершения соответствующего списка исключить из него кандидатов, в отношении которых было допущено такое нарушение;

препятствуют отдельным кандидатам, включенным в список кандидатов в депутаты Государственной Думы, выдвинутых политической партией по одномандатным избирательным округам, в самостоятельном судебном оспаривании постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации об отказе в заверении соответствующего списка.

Между тем применительно к пунктам 2 и 3 части 1 статьи 128 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, позволяющим судье отказывать в принятии административного искового заявления, следует принимать во внимание, что они являются частью конкретизирующей статью 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации процессуального законодательства, которое, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, исходит, по общему правилу, из необходимости обеспечения лицу судебной защиты только при наличии оснований полагать, что права и свободы, о защите которых просит данное лицо, ему принадлежат и что указанные права и свободы были нарушены или существует реальная угроза их нарушения; тем самым эти законоположения не допускают произвольного отказа в принятии судьей административного искового заявления об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, и предполагают выяснение в каждом конкретном случае обстоятельств, с возникновением которых связано право лица на обращение в суд с таким заявлением (определения от 28 января 2016 года № 109-О, от 25 октября 2016 года № 2170-О, от 26 января 2017 года № 108-О и др.). Соответственно, сами по себе пункты 2 и 3 части 1 статьи 128 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права заявителей по настоящему делу в указанном ими аспекте, а потому производство по их жалобе в этой части подлежит прекращению в силу пункта 2 статьи 43 и статьи 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются следующие законоположения:

часть 2 статьи 40 и часть 10 статьи 42 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» постольку, поскольку они служат основанием для принятия Центральной избирательной комиссией Российской Федерации решения об отказе в заверении списка кандидатов в депутаты Государственной Думы, выдвинутых политической партией по одномандатным избирательным округам, в случаях, когда в некоторых одномандатных избирательных округах оказались выдвинутыми более одного кандидата;

часть 11 статьи 42 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и часть 10 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации постольку, поскольку на их основании разрешается вопрос о наличии права на судебное оспаривание отказа Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в заверении списка кандидатов в депутаты Государственной Думы, выдвинутых политической партией по одномандатным избирательным округам, у отдельных кандидатов, включенных в данный список.

2. Согласно Конституции Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления; высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (статья 3, части 1–3); граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, избирать и быть избранными в органы государственной власти, в том числе на выборах депутатов Государственной Думы (статья 32, части 1 и 2; статья 97, часть 1); гражданам гарантируется равенство избирательных прав независимо от их принадлежности к общественным объединениям, в том числе политическим партиям, возможность создания и деятельности которых вытекает из идеологического и политического многообразия и многопартийности и права каждого на свободу объединения, исключая принуждение кого-либо к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем (статья 13, части 1 и 3; статья 19, часть 2; статья 30).

Приведенным конституционным предписаниям корреспондируют общепризнанные принципы (нормы) международного права и положения международных договоров Российской Федерации, являющиеся в силу статьи 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации составной частью ее правовой системы. Так, Всеобщая декларация прав человека провозглашает право каждого человека принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей и устанавливает, что основой власти правительства должна быть воля народа, которая должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, проводимых при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования и обеспечивающих свободу голосования (пункты 1 и 3 статьи 21); Международный пакт о гражданских и политических правах предусматривает право каждого гражданина на участие без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей (пункт «а» статьи 25); Конвенция о защите прав человека и основных свобод обязывает присоединившиеся к ней государ-

ства проводить с разумной периодичностью свободные выборы в органы законодательной власти в условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа (статья 3 Протокола № 1); Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, объявляющая демократические выборы одним из высших непосредственных выражений власти и воли народа, основой избираемых органов государственной власти и местного самоуправления, иных органов народного (национального) представительства, выборных должностных лиц, исходит из того, что при подлинных выборах существует реальный политический плюрализм, идеологическое многообразие и многопартийность, осуществляемые через функционирование политических партий, законная деятельность которых находится под юридической защитой государства (пункт 1 статьи 1 и пункт 2 статьи 9).

Как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, право быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления (пассивное избирательное право), будучи одним из основных политических прав граждан, образующим неотъемлемый элемент их конституционно-правового статуса в демократическом обществе, является по своей юридической природе не коллективным, а индивидуальным правом, принадлежащим каждому гражданину в отдельности (постановления от 24 июня 1997 года № 9-П, от 25 апреля 2000 года № 7-П, от 9 ноября 2009 года № 16-П, от 28 февраля 2012 года № 4-П и др.). Схожей интерпретации существа избирательных прав, включая пассивное избирательное право, придерживается Европейский Суд по правам человека, последовательно подчеркивающий в своих решениях, что статья 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод имеет не только институциональное значение, но и имплицитно признает в качестве субъективных прав индивидов «право голоса» и «право выдвигать свою кандидатуру на выборах», а потому, определяя абстрактные правила участия граждан в выборах в качестве кандидатов, государство обязано, как того требует принцип эффективности права, предотвращать принятие произвольных решений по вопросу о соблюдении или несоблюдении таких правил (постановления от 2 марта 1987 года по делу «Матье-Моэн (*Mathieu-Mohin*) и Клерфейт (*Clerfayt*) против Бельгии», от 1 июля 1997 года по делу «Гитонас (*Gitonas*) и другие против Греции», от 6 апреля 2000 года по делу «Лабита (*Labita*) против Италии», от 19 июля 2007 года по делу «Краснов и Скура-тов против России» и др.).

2.1. Касаясь роли в реализации избирательных прав граждан политических партий как основных коллективных субъектов избирательного процесса, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к следующим выводам:

именно политические партии служат необходимым институтом представительной демократии, во многом обеспечивающим участие граждан в политической жизни страны, политическое взаимодействие гражданского общества и государства, целостность и устойчивость политической системы, что и предопределяет их легитимацию в качестве избирательных объединений, опосредующих осуществление избирательных прав граждан и наделенных, помимо прочего, правом выдвижения кандидатов (списков кандидатов) при проведении любых избирательных кампаний, в том числе выборов депутатов Государственной Думы;

выдвижение политической партией кандидатов (списка кандидатов) на выборах в представительные органы государственной власти связано с формированием сложной системы правоотношений, в которых участвуют политическая партия в целом, сами кандидаты в депутаты, а также избирате-

ли, чем детерминируется необходимость обеспечения как в законодательном регулировании, так и в осуществляемом на его основе правоприменении баланса конституционно защищаемых прав и законных интересов указанных лиц. Применительно к закреплению электорально-правового статуса политической партии как избирательного объединения это предполагает соблюдение — в рамках установленных федеральным законом условий участия политической партии в выборах и предоставленных ей правомочий в отношении граждан, выдвигаемых ею кандидатами в депутаты в составе соответствующих списков, — конституционных гарантий права на свободные выборы, включая такой имманентно присущий ему конструктивный элемент, как пассивное избирательное право, и права на свободу объединений, что, в свою очередь, требует изыскания надлежащих юридических процедур реализации политической партией возможности самостоятельного выдвижения кандидатов и формирования их списков; как следствие, устанавливаемые в законе правила участия политических партий в осуществлении гражданами пассивного избирательного права не должны приводить к нарушению конституционных прав и свобод граждан;

признавая единственным легальным способом формирования Государственной Думы периодически проводимые подлинные выборы и прямо указывая на их назначение Президентом Российской Федерации (статья 84, пункт «а»), Конституция Российской Федерации непосредственно не определяет ни порядок их организации и проведения, ни конкретные условия участия в них граждан и политических партий. Решение соответствующих вопросов, как следует из статей 32 (части 1 и 2), 71 (пункты «а», «в», «г»), 76 (часть 1), 84 (пункт «а») и 96 (часть 2) Конституции Российской Федерации, относится к дискреционным полномочиям федерального законодателя, реализуя которые он обязан учитывать природу народного представительства и конституционное предназначение выборов в демократическом правовом государстве, соблюдать общепризнанные принципы всеобщего, равного, свободного и прямого избирательного права, обеспечивать справедливые процедуры реализации избирательных прав граждан, включая выдвижение и регистрацию кандидатов, и избегать необоснованного ограничения электоральной политической конкуренции;

осуществляя нормативное регулирование выборов депутатов Государственной Думы, в том числе определяя процедурные правила участия в них кандидатов и избирательных объединений (политических партий), федеральный законодатель должен учитывать требования конституционных принципов и норм, относящихся к условиям и пределам допустимых ограничений прав и свобод граждан (статья 17, часть 3; статья 19, части 1 и 2; статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации), и не вправе отменять или умалять право граждан быть избранными в органы государственной власти, призванное обеспечить каждому гражданину на основе принципа юридического равенства действительную возможность быть полноправным субъектом народовластия и осуществлять его совместно с другими гражданами Российской Федерации.

В силу приведенных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, изложенных в постановлениях от 25 апреля 2000 года № 7-П, от 11 июня 2002 года № 10-П, от 29 ноября 2004 года № 17-П, от 15 декабря 2004 года № 18-П, от 1 февраля 2005 года № 1-П, от 16 июля 2007 года № 11-П, от 22 июня 2010 года № 14-П, от 7 июля 2011 года № 15-П, от 19 декабря 2013 года № 28-П, от 15 апреля 2014 года № 11-П, от 16 декабря 2014 года № 33-П, от 1 июля 2015 года № 18-П и др., *regula juris* (собственно правовые нормы), касающиеся участия в выборах депутатов Государственной Думы политических партий, в частности выдвижения

ими кандидатов по одномандатным избирательным округам, должны — исходя из необходимости обеспечения разумного баланса коллективных и индивидуальных интересов всех субъектов избирательного процесса — отвечать конституционным требованиям идеологического и политического плюрализма, многопартийности и равенства политических партий перед законом и судом и одновременно не допускать деформирования истинного смысла народовластия, искажения существа пассивного избирательного права граждан, создания необоснованных и (или) избыточных барьеров, препятствующих его полноценному осуществлению.

2.2. Действующее законодательство о выборах депутатов Государственной Думы основывается на Конституции Российской Федерации и состоит из Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», имеющего прямое действие и определяющего основные гарантии реализации гражданами конституционного права на участие в любых выборах, проводимых на территории Российской Федерации (пункты 1 и 2 статьи 1), Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», а также, как следует из части 1 его статьи 2, других федеральных законов.

В развитие положений Конституции Российской Федерации, содержащихся в ее статьях 3 (части 1–3), 11 (часть 1), 32 (части 1 и 2), 95 (части 1 и 3), 96 и 97, Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» предусматривает, что в Государственную Думу избирается 450 депутатов: 225 депутатов — по одномандатным избирательным округам (один округ — один депутат) и 225 депутатов — по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы (части 1–3 статьи 3); гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования 21 года, может быть избран депутатом Государственной Думы (часть 4 статьи 4); граждане, обладающие пассивным избирательным правом, могут быть выдвинуты кандидатами непосредственно или в составе федеральных списков кандидатов; непосредственное выдвижение кандидатов может быть осуществлено путем самовыдвижения, а также путем их выдвижения политическими партиями, имеющими в соответствии с Федеральным законом от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях» право принимать участие в выборах, в том числе выдвигать кандидатов, списки кандидатов; политическая партия вправе выдвинуть один федеральный список кандидатов и одним списком выдвинуть кандидатов по одномандатным избирательным округам; политическая партия вправе выдвигать кандидатами как граждан, являющихся ее членами, так и тех, кто не является членами данной или иной политической партии; политическая партия не вправе выдвинуть кандидатами граждан, являющихся членами иных политических партий (части 1, 2 и 4 статьи 6, часть 1 статьи 36, части 1 и 5 статьи 39, части 1 и 8 статьи 40, часть 1 статьи 41).

Из названных законоположений вытекает, что выборы депутатов Государственной Думы проводятся по смешанной (мажоритарно-пропорциональной) избирательной системе, т. е. граждане Российской Федерации, обладающие пассивным избирательным правом, могут реализовать его как через выдвижение политическими партиями федеральных списков кандидатов, так и путем непосредственного выдвижения своей кандидатуры в одномандатном избирательном округе (в порядке самовыдвижения или выдвижения политической партией), что обуславливает объективную потребность в адекватном законодательном закреплении соответствующих избирательных процедур.

Порядок выдвижения кандидатов по одномандатным избирательным округам политической партией установлен статьей 40 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», предусматривающей, что решение политической партии о выдвижении кандидатов по одномандатным избирательным округам принимается тайным голосованием на съезде политической партии в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях»; выдвинутые кандидаты включаются в список кандидатов по одномандатным избирательным округам (часть 1); в одном одномандатном избирательном округе политическая партия вправе выдвинуть только одного кандидата (часть 2); решение съезда политической партии о выдвижении кандидатов по одномандатным избирательным округам оформляется протоколом, в котором указываются число зарегистрированных делегатов съезда, число делегатов съезда, необходимое для принятия решения в соответствии с уставом политической партии, решение о выдвижении кандидатов по одномандатным избирательным округам и итоги голосования за это решение (с приложением списка кандидатов), решение о назначении уполномоченных представителей политической партии, дата принятия решения (часть 5); список кандидатов по одномандатным избирательным округам должен содержать наименование и номер избирательного округа, в котором будет баллотироваться каждый кандидат (часть 6); в список кандидатов, выдвинутых политической партией по одномандатным избирательным округам, наряду с членами данной политической партии могут быть включены граждане, не являющиеся членами данной или иной политической партии (часть 8).

Выдвинутый политической партией список кандидатов в депутаты Государственной Думы по одномандатным избирательным округам подлежит представлению в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации с соблюдением требований, установленных статьей 42 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», частью 9 которой на Центральную избирательную комиссию Российской Федерации возлагается обязанность в течение семи дней рассмотреть представленные политической партией документы и по результатам их рассмотрения заверить список кандидатов по одномандатным избирательным округам и выдать уполномоченному представителю политической партии копию заверенного списка или отказать в заверении списка с принятием об этом мотивированного решения, копия которого также подлежит выдаче уполномоченному представителю политической партии.

Основаниями отказа в заверении списка кандидатов по одномандатным избирательным округам в соответствии с частью 10 той же статьи могут являться прямо указанные в данном Федеральном законе обстоятельства, а именно отсутствие необходимых документов либо нарушение установленного порядка выдвижения политической партией списка кандидатов по одномандатным избирательным округам. В то же время несоблюдение требований, предусмотренных ее частью 5 (о представлении каждым включенным в список кандидатом заявления о согласии баллотироваться по одномандатному избирательному округу, содержащего сведения о его гражданстве, образовании, месте работы или службы, принадлежности к общественным объединениям, судимости и т. п.) и частью 7 (о запрете включения одного и того же гражданина более чем в один список кандидатов по одномандатным избирательным округам), влечет за собой – в изъятие из общего правила – лишь исключение соответствующего кандидата из списка кандидатов по одномандатным избирательным округам до его заверения Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

2.3. Заверение списка кандидатов, выдвинутых по одномандатным избирательным округам, является непреложным условием реализации пассивного избирательного права включенными в него гражданами, претендующими на избрание депутатами Государственной Думы от соответствующей политической партии, поскольку принятие Центральной избирательной комиссией Российской Федерации решения об отказе в заверении указанного списка, как это прямо вытекает из части 1 статьи 43 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», препятствует – вне зависимости от конкретных причин такого отказа – дальнейшему участию в федеральных парламентских выборах всех включенных в список кандидатов, по крайней мере в рамках соответствующей партийной инициативы.

Оценивая содержащиеся в части 10 статьи 42 данного Федерального закона нормативные положения, требующие от Центральной избирательной комиссии Российской Федерации принятия решения об отказе в заверении списка кандидатов по одномандатным избирательным округам в случае выявления допущенных политической партией нарушений установленного порядка его выдвижения, принципиально важно учитывать правовой статус кандидатов-одномандатников, который – притом что реализация права быть избранным депутатом Государственной Думы по правилам мажоритарной избирательной системы ориентирована, по сути, на электоральное соревнование не политических партий, а отдельных кандидатов, в том числе участвующих в выборах в порядке самовыдвижения, – тем не менее, будучи неразрывно связанным с действиями и решениями политической партии по их выдвижению, имеет заметные особенности.

Так, согласно Федеральному закону «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» граждане, выдвинутые политической партией кандидатами в депутаты по одномандатным избирательным округам, одновременно могут быть включены этой политической партией в свой федеральный список кандидатов (часть 10 статьи 39); регистрация выдвинутого политической партией кандидата по одномандатному избирательному округу не требует в качестве обязательного условия сбора и представления в окружную избирательную комиссию необходимого количества подписей избирателей соответствующего одномандатного избирательного округа (части 1–5 статьи 44); политическая партия в порядке и по основаниям, которые предусмотрены федеральным законом и (или) уставом политической партии, вправе в любое время, но не позднее чем за пять дней до дня голосования отозвать выдвинутого ею по одномандатному избирательному округу кандидата (часть 5 статьи 56); при проведении агитационных мероприятий от имени политической партии вправе выступать кандидаты, уполномоченные на то политической партией, включая выдвинутых ею по одномандатным избирательным округам (часть 6 статьи 62); политическая партия обязана не позднее чем за двадцать дней до дня голосования опубликовать свою предвыборную программу даже в случае регистрации только кандидатов, выдвинутых данной партией по одномандатным избирательным округам (часть 12 статьи 62); на политическую партию и зарегистрированного кандидата, выдвинутого ею в одномандатном избирательном округе, не распространяется запрет использовать представленное им бесплатное и платное эфирное время, бесплатную и платную печатную площадь для проведения предвыборной агитации друг за друга (части 2 и 4 статьи 64).

Еще более наглядно корпоративный (коллективный) формат участия в федеральных парламентских выборах кандидатов, выдвинутых политической партией по одномандатным избирательным округам, проявляется в

организации работы Государственной Думы, о чем свидетельствует Регламент Государственной Думы (в редакции постановления Государственной Думы от 10 марта 2017 года № 1082-7 ГД), в соответствии с частью 1 статьи 16 которого в случае избрания все они входят в образованную выдвинувшей их политической партией фракцию, являющуюся согласно части первой статьи 7¹ Федерального закона от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» объединением депутатов Государственной Думы, избранных в составе федерального списка кандидатов, который был допущен к распределению депутатских мандатов.

Таким образом, при осуществлении пассивного избирательного права на выборах депутатов Государственной Думы в качестве кандидата, выдвинутого политической партией по одномандатному избирательному округу, гражданин испытывает на себе значительное партийное воздействие на протяжении не только собственно избирательной кампании, но и – в случае получения парламентского мандата – последующего исполнения депутатских полномочий, а потому его личное участие в выборах не может не зависеть от принимаемых политической партией решений, их правомерности и надлежащего юридического оформления. Соответственно, нарушения установленного порядка выдвижения кандидатов в депутаты Государственной Думы по одномандатным избирательным округам, допущенные политической партией, которая, выдвигая список кандидатов, действует и в своих интересах, и в интересах включенных в этот список граждан, не могут не затрагивать дальнейшее участие в выборах как самих политических партий, так и выдвинутых ими кандидатов, чем предопределяется не только право, но и обязанность избирательных комиссий надлежащим образом реагировать на такие нарушения. В противном случае – вопреки требованиям статей 1 (часть 1), 15 (часть 2), 19 (части 1 и 2), 32 (часть 2) и 97 (часть 1) Конституции Российской Федерации – проведение федеральных парламентских выборов будет противоречить принципам правового государства, верховенства права и юридического равенства.

Исходя из этого возложение на Центральную избирательную комиссию Российской Федерации обязанности отказать в заверении списка кандидатов в депутаты Государственной Думы, выдвинутых политической партией по одномандатным избирательным округам, в случае нарушения политической партией установленного порядка выдвижения такого списка, если устранение допущенного нарушения невозможно без принятия Центральной избирательной комиссией Российской Федерации соответствующего решения, не может рассматриваться как не имеющее разумного оправдания и выходящее за конституционные пределы дискреционных полномочий федерального законодателя.

2.4. Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, осуществляя регулирование правового статуса личности, федеральный законодатель должен соблюдать критерии возможных ограничений прав и свобод человека и гражданина, производные от предписаний статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации и не допускающие искажения самого существа этих прав и свобод; цели вводимых им ограничений должны быть не только юридически, но и социально оправданными, а сами ограничения – сопоставимыми с этими целями и отвечающими требованиям справедливости; при допустимости ограничения федеральным законом того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры; публичные интересы

могут оправдывать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения эквивалентны социально необходимому результату.

В силу приведенных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в том числе в постановлениях от 20 декабря 1995 года № 17-П, от 30 октября 2003 года № 15-П и от 22 июня 2010 года № 14-П, порождаемые в связи с применением части 2 статьи 40 и части 10 статьи 42 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» последствия, препятствующие дальнейшему участию в выборах политической партии и выдвинутых ею кандидатов, должны быть обоснованными, пропорциональными и соразмерными.

От решения Центральной избирательной комиссией Российской Федерации вопроса о заверении списка кандидатов в депутаты Государственной Думы по одномандатным избирательным округам зависит не только возможность реализации пассивного избирательного права всеми включенными в него кандидатами, но и реальный объем (содержание) свободы волеизъявления избирателей в ходе голосования на выборах, при отсутствии которой процесс формирования федерального парламента не отвечал бы целям обеспечения подлинных демократических выборов и действительного народного представительства, что – принимая во внимание правовую позицию, изложенную в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 2000 года № 7-П, – обязывает законодательную власть предусмотреть такие правила заверения списка кандидатов по одномандатным избирательным округам, которые, с одной стороны, позволяли бы, не допуская злоупотреблений со стороны политической партии, исправить допущенные ею при выдвижении кандидатов в депутаты Государственной Думы по одномандатным избирательным округам нарушения, а с другой – не приводили бы к произвольному ограничению пассивного избирательного права включенных в представленный список граждан, тем более когда такие нарушения носят сугубо формальный характер.

Введение законодательных требований к политическим партиям, которым они должны соответствовать как участники избирательного процесса, правомерно, когда эти требования, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 11 марта 2008 года № 4-П, распространяются в равной мере на все политические партии, участвующие в выборах, по своему смыслу и содержанию направлены на формирование политической воли значительной части электората и не связаны с несоразмерными ограничениями избирательных прав граждан и свободы деятельности политических партий. С учетом этого при использовании тех или иных средств реагирования на нарушения, выявленные при выдвижении политической партией списка кандидатов в депутаты Государственной Думы по одномандатным избирательным округам, их необходимо соотносить с природой и масштабом обнаруженных нарушений, степенью причастности к ним политической партии и отдельных кандидатов, а также с вызываемыми ими фактическими отклонениями от установленных правил партийного выдвижения кандидатов по одномандатным избирательным округам. Иначе правовое регулирование соответствующих избирательных процедур, не имея под собой необходимого обоснования, будет вступать в противоречие с осуществлением прав и свобод граждан и их объединений.

Выдвижение политической партией на федеральных парламентских выборах в одном или нескольких одномандатных избирательных округах более одного кандидата, безусловно, требует устранения нарушения запрета, установленного частью 2 статьи 40 Федерального закона «О выборах депу-

татов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Однако это вовсе не означает, тем более принимая во внимание наличие в правовом регулировании института исключения отдельных кандидатов из списка до его заверения, что единственным и безальтернативным вариантом исправления сложившейся вследствие такого нарушения ситуации может быть лишь полный отказ в заверении соответствующего списка кандидатов, в результате которого отстраненными от участия в выборах оказываются все включенные в него граждане, в том числе и те, которые были выдвинуты политической партией без каких-либо отступлений от предусмотренных избирательным законодательством правил.

Как следует из Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», политическая партия, реализуя свое право осуществлять в одномандатных избирательных округах непосредственное выдвижение кандидатов (части 1 и 2 статьи 6), обязана сначала принять персональное решение в отношении каждого кандидата в отдельности и лишь затем включить всех выдвинутых ею граждан в список кандидатов по одномандатным избирательным округам (часть 1 статьи 40). Соответственно, и оценка законности (правомерности) их выдвижения должна зависеть не от любых допущенных при формировании указанного списка нарушений, — она в обязательном порядке предполагает учет влияния выявленных нарушений на возможность дальнейшей реализации пассивного избирательного права конкретными кандидатами.

В данном контексте заслуживает внимания правовой режим участия в выборах кандидатов, выдвинутых политическими партиями на выборах депутатов представительных органов публичной власти в одномандатных избирательных округах, на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, не предполагающий при выдвижении избирательным объединением (политической партией) кандидатов по одномандатным избирательным округам их обязательного включения в единый список и допускающий составление списка кандидатов, выдвинутых избирательным объединением (политической партией) по одномандатным избирательным округам, и его представление в организующую выборы избирательную комиссию для заверения, только если такая процедура предусмотрена законом субъекта Российской Федерации (пункт 1¹ статьи 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). В силу этого в тех субъектах Российской Федерации, где выдвижение избирательными объединениями (политическими партиями) кандидатов по одномандатным избирательным округам производится без их последующего включения в единый список (Республика Саха (Якутия), Республика Татарстан, Владимирская область, Калининградская область, Мурманская область, Рязанская область, Самарская область, Краснодарский край, Приморский край и др.), препятствием для их участия в выборах могут служить только такие нарушения избирательного законодательства, которые были допущены непосредственно в отношении конкретного лица им самим либо выдвинувшей его политической партией.

Отказ Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в заверении выдвинутого политической партией на выборах депутатов Государственной Думы списка кандидатов по одномандатным избирательным округам на том основании, что согласно представленному списку в некоторых из таких округов было выдвинуто более одного кандидата, не обеспечивает дифференцированного реагирования на различные — как по характеру, так и по масштабам — нарушения установленного порядка выдвижения политической партией кандидатов по одномандатным избирательным

округам, исключая дальнейшую реализацию пассивного избирательного права всеми гражданами, включенными в список. Если применительно к кандидатам, непосредственно выдвинутым политической партией с нарушением требования части 2 статьи 40 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», невозможность дальнейшего осуществления ими права быть избранным продиктована объективной потребностью обеспечения справедливых и равных условий участия в выборах депутатов Государственной Думы граждан и политических партий, то отстранение в таких случаях от федеральных парламентских выборов всех выдвинутых по одномандатным избирательным округам кандидатов (включая и тех, при выдвижении которых было соблюдено правило «один округ – один кандидат») расходится с конституционно значимыми принципами соразмерности и пропорциональности, порождает избыточные препятствия в реализации избирательных прав граждан и неоправданно ограничивает электоральную конкуренцию политических партий.

Возложение – в порядке конкретизации предписаний, закрепленных в статьях 2, 6 (часть 2), 17 (часть 1) и 18 Конституции Российской Федерации, – пунктом 3 статьи 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» на избирательные комиссии обязанности обеспечения и защиты избирательных прав граждан требует от них ответственного отношения к исполнению своих полномочий, сопряженного с эффективной заботой о создании всех необходимых условий для полноценного участия в выборах граждан, политических партий и других субъектов избирательного процесса. Игнорирование этой обязанности не согласуется с конституционной ценностью избирательных прав граждан и их объединений и конституционной ролью органов и должностных лиц публичной власти в их соблюдении и защите при подготовке и проведении выборов.

2.5. Таким образом, положения части 2 статьи 40 и части 10 статьи 42 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 18, 19 (части 1 и 2), 32 (часть 2), 55 (часть 3) и 97 (часть 1), в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования они позволяют Центральной избирательной комиссии Российской Федерации отказывать в заверении списка кандидатов, выдвинутых политической партией по одномандатным избирательным округам, если представленные для заверения этого списка документы содержат сведения о выдвижении в некоторых одномандатных избирательных округах более одного кандидата, в случае, когда решения о выдвижении кандидатов по другим одномандатным избирательным округам приняты политической партией в рамках установленных правил выдвижения и позволяют достоверно определить поименный состав кандидатов и их распределение по соответствующим одномандатным избирательным округам.

3. Согласно Конституции Российской Федерации в России как демократическом правовом государстве человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанностью государства (статья 1, часть 1; статья 2); будучи непосредственно действующими, права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (статья 18); все равны перед законом и судом (статья 19, часть 1); каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод; решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, ор-

ганов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд (статья 46, части 1 и 2).

Право каждого на доступ к суду, в том числе в целях защиты своих избирательных прав, получило — наряду с конституционным — и международно-правовое признание и подтверждение. Так, Конвенция о защите прав человека и основных свобод предусматривает, что каждый в случае спора о его гражданских правах имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основе закона (пункт 1 статьи 6), а Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, относящая судебную защиту избирательных прав к фундаментальным стандартам демократических выборов (пункт 2 статьи 1), требует, чтобы в случае нарушения избирательных прав и свобод лицо или лица, чьи права были нарушены, имели право и возможность обжалования и восстановления нарушенных прав в судах, а в случаях и порядке, установленных законами, — также в избирательных органах (пункт 1 статьи 16).

Раскрывая содержание права на судебную защиту как одного из основных неотчуждаемых прав человека и одновременно — как гарантии и средства обеспечения всех других прав и свобод, Конституционный Суд Российской Федерации неизменно исходит из того, 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, и что 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 3 февраля 1998 года № 5-П, от 25 декабря 2001 года № 17-П, от 11 мая 2005 года № 5-П, от 19 июля 2011 года № 17-П, от 27 декабря 2012 года № 34-П и др.).

Соответственно, основанный на предписаниях статей 2, 17 (часть 1), 18, 19 (части 1 и 2), 32 (часть 2) и 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации порядок судебной защиты нарушенных избирательных прав призван гарантировать охрану как активного, так и пассивного избирательного права, а также ответственность избирательных комиссий за неправомерные действия и решения, препятствующие свободному участию граждан в выборах; суды, в свою очередь, соблюдая конституционные требования об обеспечении правосудием прав и свобод человека и гражданина, обязаны использовать действенные способы и формы защиты нарушенных избирательных прав, не допуская одной только констатации выявленных нарушений, отказа от применения компенсаторных механизмов для устранения их последствий, исключения ответственности причастных к обнаруженным нарушениям субъектов избирательного процесса (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 26 декабря 2005 года № 14-П и от 22 апреля 2013 года № 8-П).

Из приведенных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации следует, что судебная защита избирательных прав в случае их нарушения должна быть доступной на всем протяжении избирательной кампании для всех избирателей, кандидатов в депутаты, политических партий и иных субъектов избирательных правоотношений; поэтому, устанавливая порядок ее осуществления, федеральный законодатель обязан, руководствуясь

императивом *justitia nemine neganda est* (нельзя никому отказывать в правосудии), избегать произвольного ограничения судебных гарантий конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления и обеспечивать своевременность, компетентность и справедливость судебного разбирательства электоральных споров.

3.1. В силу взаимосвязанных положений части 1 статьи 98 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и пунктов 1, 2 и 10 статьи 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» решения и действия (бездействии) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а также решения и действия (бездействии) избирательных комиссий и их должностных лиц, нарушающие при проведении выборов депутатов Государственной Думы избирательные права граждан, могут быть обжалованы в суд; решения и действия (бездействии) Центральной избирательной комиссии Российской Федерации обжалуются в Верховный Суд Российской Федерации; с жалобами на решения и действия (бездействии), нарушающие избирательные права, могут обратиться избиратели, кандидаты, их доверенные лица, избирательные объединения и их доверенные лица, иные общественные объединения, наблюдатели, избирательные комиссии. Аналогичное регулирование содержится в статье 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, предусматривающей, что избиратели, кандидаты и их доверенные лица, избирательные объединения и их доверенные лица, политические партии, их региональные отделения и иные структурные подразделения, другие общественные объединения вправе оспаривать в суде решения, действия (бездействии) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, общественного объединения, избирательной комиссии, должностного лица, нарушающие их права, свободы и законные интересы (части 1 и 2).

Тем не менее это не означает, что граждане, выдвинутые политической партией кандидатами в депутаты Государственной Думы по одномандатным избирательным округам, вправе наравне с самой партией обращаться в суд во всех случаях, когда в результате тех или иных решений (действий) избирательных комиссий создаются препятствия для дальнейшего участия в федеральных парламентских выборах как политической партии в целом, так и всех выдвинутых ею кандидатов, поскольку наряду с общими условиями судебного оспаривания нарушений избирательных прав применительно к отдельным категориям (видам) электоральных споров установлены особые правила, выражающие принцип *lex specialis derogat generali* (специальный закон отстраняет общий закон). К числу таких правил относится, в частности, определение исчерпывающим образом круга субъектов, имеющих право обжаловать в суде отказ Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в заверении выдвинутого политической партией списка кандидатов в депутаты Государственной Думы по одномандатным избирательным округам: согласно части 11 статьи 42 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и части 10 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации это право предоставлено только политической партии, выдвинувшей соответствующий список кандидатов. Что касается непосредственно кандидатов, выдвинутых этой политической партией, то они правом судебного оспаривания решения Центральной избирательной комиссии Российской Федерации об отказе в заверении списка кан-

дидатов, выдвинутых по одномандатным избирательным округам, не наделены, что позволяет судам не принимать (отклонять) их административные иски по данному предмету со ссылкой на пункты 2 и 3 части 1 статьи 128 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Избрание федеральным законодателем такой модели судебного оспаривания решения Центральной избирательной комиссии Российской Федерации об отказе в заверении списка кандидатов в депутаты Государственной Думы, выдвинутых политической партией по одномандатным избирательным округам, обусловлено тем, что это решение распространяется на всю политическую партию, на всех без исключения выдвинутых ею кандидатов и тем самым затрагивает пассивное избирательное право каждого из них, а следовательно, признание права на обращение в суд с соответствующим административным иском за отдельными кандидатами означало бы не что иное как предоставление им возможности добиваться судебной защиты не только своего пассивного избирательного права, но и прав и законных интересов других кандидатов и политической партии в целом, что не вытекает из конституционного содержания гарантированного каждому права на судебную защиту его прав и свобод.

Кроме того, отсутствие права на судебное оспаривание решения Центральной избирательной комиссии Российской Федерации об отказе в заверении списка кандидатов, выдвинутых политической партией по одномандатным избирательным округам, у отдельных кандидатов не лишает их возможности – в случае обращения в суд политической партии – как по собственной инициативе, так и по ходатайству самой политической партии или по инициативе суда вступить в дело на основании статьи 47 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в качестве заинтересованного лица (часть 2), пользующегося процессуальными правами и несущего процессуальные обязанности одной из сторон, за исключением права на изменение основания или предмета административного иска, отказ от административного иска или заключение соглашения о примирении (часть 3).

3.2. Вместе с тем, по смыслу правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 22 апреля 2013 года № 8-П, конституционное значение пассивного избирательного права на федеральных парламентских выборах не исчерпывается предоставлением его обладателю возможности в установленном законом порядке участвовать в них в качестве кандидата в депутаты Государственной Думы, в том числе посредством выдвижения политической партией, – им предопределяются и последующие отношения, связанные с дальнейшей реализацией данного права, включая заверение Центральной избирательной комиссией Российской Федерации выдвинутого политической партией списка кандидатов по одномандатным избирательным округам. Иной подход – отождествляющий осуществление пассивного избирательного права с принятием политической партией решения о выдвижении гражданина кандидатом в депутаты Государственной Думы и не предполагающий признание и защиту, включая судебную, его индивидуальных электоральных интересов – девальвирует конституционную ценность не только права быть избранным, но и самих свободных выборов, поскольку в таком случае гражданин лишается возможности обращаться к суду как независимому арбитру в целях подтверждения или, напротив, опровержения правомерности любых затрагивающих его участие в выборах избирательных процедур, тем более если их применение повлекло за собой возникновение препятствий в реализации пассивного избирательного права.

Значимость для конституционной демократии принципов политического плюрализма и многопартийности, равно как и электоральный статус политических партий, являющихся единственным видом общественного объединения, наделенным правом выдвижения кандидатов (списка кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти (пункт 1 статьи 36 Федерального закона «О политических партиях»), не отменяют того, что конституционное право избирать и быть избранным не может существовать изолированно от его носителей, которые и в случае партийного выдвижения кандидатами в депутаты Государственной Думы по одномандатным избирательным округам не утрачивают правомочий, образующих данное право и находящихся под судебной защитой.

Необходимость надлежащего судебного гарантирования избирательных прав граждан, включая пассивное избирательное право, специально отмечается Европейской комиссией за демократию через право (Венецианской комиссией). Так, согласно Руководящим принципам относительно выборов (Венеция, 5–6 июля 2002 года) обжалование по всем избирательным вопросам может производиться либо в избирательной комиссии, либо в суде; в любом случае должно допускаться окончательное обжалование в суде; процедура должна быть простой и не слишком сложной в формальном отношении, в частности в отношении приемлемости жалоб; орган по рассмотрению заявлений об обжаловании должен быть уполномочен решать, наряду с другими, вопросы, связанные с правом быть избранным, с соответствием выдвинутых кандидатур установленным требованиям и соблюдением правил, регулирующих проведение избирательных кампаний; все кандидаты и избиратели, зарегистрированные по соответствующему избирательному округу, должны иметь право на обжалование (подпункты *a, b, d, f* пункта 3.3). Как указывается в Положении о правовом регулировании деятельности политических партий (Венеция, 15–16 октября 2010 года), национальное законодательство должно содержать нормы, позволяющие политическим партиям оспорить в судебном порядке правомерность решений государственных органов, влекущих за собой вмешательство в их деятельность (пункт 230), а также распространяющие право на судебное обжалование таких решений на всех лиц, чьи интересы были затронуты обжалуемым решением (пункт 233).

Применительно к судебной защите пассивного избирательного права это означает, что она должна быть в полной мере доступна для всех кандидатов в депутаты Государственной Думы, баллотирующихся по одномандатным избирательным округам, т. е. не только для граждан, реализующих данное право посредством самовыдвижения, но и для граждан, выдвинутых политическими партиями, которым не может быть отказано в судебном оспаривании решения Центральной избирательной комиссии Российской Федерации об отказе в заверении списка кандидатов, выдвинутых политической партией по одномандатным избирательным округам, в части, относящейся к реализации их личного права быть избранными. Иное приводило бы к необоснованному отступлению от конституционных принципов равенства избирательных прав граждан и их судебной защиты, особенно заметному в случае выдвижения политической партией по правилам мажоритарной избирательной системы единственного кандидата, вероятность чего многократно возрастает при проведении предусмотренных Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» повторных (статья 91) и дополнительных (статья 97) выборов.

Не случайно в части 11 статьи 42 названного Федерального закона, признающей право на обжалование в суд решения Центральной избирательной комиссии Российской Федерации об отказе в заверении списка кандидатов, выдвинутых по одномандатным избирательным округам, как такового за

выдвинувшей его политической партией, дополнительно оговаривается, что отдельные кандидаты, исключенные из данного списка до его заверения, также обладают правом самостоятельно оспорить свое исключение в суде. *Ipsa facto* это означает, что каждому из выдвинутых политической партией в составе списка кандидатов-одномандатников гражданину должно быть гарантировано право на судебное оспаривание решения Центральной избирательной комиссии Российской Федерации об отказе в заверении этого списка в части, затрагивающей его пассивное избирательное право, тем более в случаях, когда политическая партия по тем или иным причинам не прибегает к судебному оспариванию данного решения.

3.3. Таким образом, часть 11 статьи 42 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и часть 10 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации не противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования содержащиеся в них положения не препятствуют кандидату, выдвинутому политической партией по одномандатному избирательному округу, участвовать в качестве заинтересованного лица в возбужденном по административному исковому заявлению политической партии деле об оспаривании решения Центральной избирательной комиссии Российской Федерации об отказе в заверении списка кандидатов, выдвинутых политической партией по одномандатным избирательным округам, и не исключают возможность самостоятельного судебного оспаривания им указанного решения в части, непосредственно затрагивающей его пассивное избирательное право.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47¹, 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать часть 2 статьи 40 и часть 10 статьи 42 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 18, 19 (части 1 и 2), 32 (часть 2), 55 (часть 3) и 97 (часть 1), в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования содержащиеся в них положения позволяют Центральной избирательной комиссии Российской Федерации отказывать в заверении списка кандидатов, выдвинутых политической партией по одномандатным избирательным округам, если представленные для заверения этого списка документы содержат сведения о выдвижении в некоторых одномандатных избирательных округах более одного кандидата, в случае, когда решения о выдвижении кандидатов по другим одномандатным избирательным округам приняты политической партией в рамках установленных правил выдвижения и позволяют достоверно определить поименный состав кандидатов и их распределение по соответствующим одномандатным избирательным округам.

2. Признать часть 11 статьи 42 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и часть 10 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования содержащиеся в них положения не препятствуют кандидату, выдвинутому политической партией по одномандатному избирательному округу, участвовать в качестве заинтересован-

ного лица в возбужденном по административному исковому заявлению политической партии деле об оспаривании решения Центральной избирательной комиссии Российской Федерации об отказе в заверении списка кандидатов, выдвинутых политической партией по одномандатным избирательным округам, и не исключают возможность самостоятельного судебного оспаривания им указанного решения в части, непосредственно затрагивающей его пассивное избирательное право.

Конституционно-правовой смысл указанных законоположений, выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным, что исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

3. Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, – внести в действующее правовое регулирование необходимые изменения, вытекающие из настоящего Постановления.

Впредь до внесения в действующее правовое регулирование изменений, вытекающих из настоящего Постановления, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации при заверении выдвинутого политической партией списка кандидатов в депутаты Государственной Думы по одномандатным избирательным округам, а Верховный Суд Российской Федерации – при оспаривании отказа в заверении такого списка обязаны руководствоваться правовыми позициями, выраженными Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении.

4. Признание части 2 статьи 40 и части 10 статьи 42 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» не соответствующими Конституции Российской Федерации, а части 11 статьи 42 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и части 10 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации – не противоречащими Конституции Российской Федерации в их конституционно-правовом смысле, выявленном в настоящем Постановлении, не затрагивает результаты выборов в Государственную Думу седьмого созыва, состоявшихся 18 сентября 2016 года, и не может служить основанием для их пересмотра.

Этим для заявителей по настоящему делу – граждан Трунова Игоря Леонидовича и Юревича Михаила Валериевича не исключается возможность использовать для защиты своих прав компенсаторные механизмы, предусмотренные действующим законодательством, в соответствии со статьей 53 Конституции Российской Федерации, гарантирующей каждому право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

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

6. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

18 апреля
2017 года,
город Санкт-
Петербург

№ 12-П

по делу о проверке конституционности пункта «м» части первой статьи 58 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и пункта 7 части 3 статьи 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки О. И. Гуровой

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В. Д. Зорькина, судей К. В. Арановского, А. И. Бойцова, Н. С. Бондаря, Г. А. Гаджиева, Ю. М. Данилова, Л. М. Жарковой, С. М. Казанцева, С. Д. Князева, А. Н. Кокотова, Л. О. Красавчиковой, С. П. Маврина, Н. В. Мельникова, Ю. Д. Рудкина, О. С. Хохряковой, В. Г. Ярославцева, руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47¹, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности пункта «м» части первой статьи 58 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и пункта 7 части 3 статьи 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданки О. И. Гуровой. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем нормативные положения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика А. Н. Кокотова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Согласно пункту «м» части первой статьи 58 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации (утверждено Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 года № 4202-1 «Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации») сотрудники органов внутренних дел могут быть уволены со службы в связи с осуждением за преступление после вступления в законную силу обвинительного приговора суда, а также прекращением уголовного преследования за истечением срока давности, в связи с примире-

нием сторон, за исключением уголовных дел частного обвинения, вследствие акта об амнистии, в связи с деятельным раскаянием. В силу части первой статьи 21 Федерального закона от 21 июля 1998 года № 117-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с реформированием уголовно-исполнительной системы» действие Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации распространяется на сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы впредь до принятия федерального закона о службе в уголовно-исполнительной системе.

В соответствии с пунктом 7 части 3 статьи 82 Федерального закона от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» контракт о прохождении службы в органах внутренних дел подлежит расторжению, а сотрудник органов внутренних дел увольнению со службы в органах внутренних дел в связи с осуждением его за преступление; в связи с прекращением в отношении него уголовного преследования за истечением срока давности, в связи с примирением сторон (кроме уголовных дел частного обвинения), вследствие акта об амнистии, в связи с деятельным раскаянием, за исключением случаев, если на момент расторжения контракта и увольнения со службы в органах внутренних дел преступность деяния, ранее им совершенного, устранена уголовным законом.

1.1. Оспаривающая конституционность названных нормативных положений гражданка О. И. Гурова, с 27 ноября 2006 года проходившая службу в должности младшего инспектора 2 категории группы надзора отдела безопасности федерального казенного учреждения «Исправительная колония № 4 Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Оренбургской области» и имевшая специальное звание «прапорщик внутренней службы», была уволена со службы по основанию, предусмотренному пунктом «м» части первой статьи 58 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации (приказ от 28 декабря 2015 года).

Увольнению предшествовала специальная проверка, в ходе которой было выявлено, что до поступления на службу О. И. Гурова приговором мирового судьи судебного участка № 4 Дзержинского района города Оренбурга от 20 февраля 2001 года была осуждена по части третьей статьи 30 и части первой статьи 200 УК Российской Федерации за покушение на обман потребителей и ей было назначено наказание в виде штрафа в размере двухмесячной заработной платы. Факт указания в анкете, заполненной при поступлении на службу в учреждение уголовно-исполнительной системы, сведений об отсутствии у нее судимости О. И. Гурова объяснила тем, что считала себя лицом, ранее не судимым, поскольку совершенное ею деяние было декриминализовано Федеральным законом от 8 декабря 2003 года № 162-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации», признавшим статью 200 УК Российской Федерации утратившей силу, т. е. до ее поступления на службу.

Удовлетворяя требования О. И. Гуровой к федеральному казенному учреждению «Исправительная колония № 4 Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Оренбургской области» о восстановлении на службе и взыскании денежного довольствия за период вынужденного прогула, Дзержинский районный суд города Оренбурга в решении от 18 февраля 2016 года указал, что сокрытие истицей наличия в отношении нее обвинительного приговора должно было послужить поводом к ее увольнению по пункту «п» части первой статьи 58 Положения о службе в органах внутренних дел Рос-

сийской Федерации (представление подложных документов или заведомо ложных сведений при приеме на службу), а не по пункту «м» той же статьи.

Апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Оренбургского областного суда от 12 мая 2016 года решение суда первой инстанции было отменено и вынесено новое решение, которым О. И. Гуровой отказано в удовлетворении ее исковых требований со ссылкой на то, что декриминализация деяния не изменяет факта осуждения лица вступившим в законную силу обвинительным приговором суда, т. е. не устраняет его как основание для увольнения лица, проходящего службу в учреждении уголовно-исполнительной системы, и что запрет на прохождение осужденными лицами такой службы носит безусловный характер, поскольку связывается лишь с самим фактом осуждения, вне зависимости от снятия или погашения судимости и декриминализации преступления. Определением судьи Оренбургского областного суда от 16 августа 2016 года и определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 19 октября 2016 года в передаче кассационных жалоб О. И. Гуровой для рассмотрения в судебном заседании судов кассационной инстанции также отказано.

1.2. В соответствии со статьями 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», конкретизирующими статью 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации принимает к рассмотрению жалобу гражданина на нарушение его конституционных прав и свобод законом, примененным в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, если придет к выводу, что оспариваемые законоположения затрагивают конституционные права и свободы и что имеется неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли они Конституции Российской Федерации; Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм.

Нарушение пунктом «м» части первой статьи 58 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и пунктом 7 части 3 статьи 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» своих прав, гарантированных Конституцией Российской Федерации, ее статьями 15, 19 (части 1 и 2), 37 (части 1 и 3), 46 (части 1 и 2), 54 и 55 (части 2 и 3), гражданка О. И. Гурова усматривает в том, что они устанавливают безусловный и бессрочный запрет на прохождение службы в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы лицами, имевшими судимость. По мнению заявительницы, оспариваемые нормативные положения, не предусматривая необходимость учета при решении вопроса об увольнении такого лица вида и тяжести совершенного им противоправного деяния, формы вины, срока, прошедшего с момента снятия или погашения судимости, его отношения к исполнению служебных обязанностей, обстоятельств, характеризующих личность, а также факта декриминализации преступного деяния, несоразмерно ограничивают право каждого на свободное распоряжение своими способностями к труду и на получение социальных гарантий, а также нарушают баланс конституционно значимых ценностей.

Поскольку, как следует из приложенных к жалобе судебных решений, пункт 7 части 3 статьи 82 Федерального закона «О службе в органах внут-

ренных дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» при разрешении дела заявительницы не применялся, производство по настоящему делу в этой части подлежит прекращению в силу пункта 2 статьи 43 и статьи 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Соответственно, пункт «м» части первой статьи 58 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу постольку, поскольку на его основании принимается решение об увольнении со службы сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы в случае их осуждения вступившим в законную силу обвинительным приговором суда за деяния, которые на момент принятия такого решения более не признаются преступлениями.

2. Служба в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, посредством прохождения которой граждане реализуют свое право на труд, представляет собой, как и служба в органах внутренних дел, особый вид государственной службы, связанной с обеспечением общественного порядка, законности, прав и свобод граждан и, следовательно, осуществляемой в публичных интересах (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 26 декабря 2002 года № 17-П и от 15 октября 2013 года № 21-П).

Порядок и условия прохождения службы сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы регулируются, как и ранее, до ее передачи Указом Президента Российской Федерации от 28 июля 1998 года № 904 из ведения Министерства внутренних дел Российской Федерации в ведение Министерства юстиции Российской Федерации, Положением о службе в органах внутренних дел Российской Федерации.

Предусмотренные данным Положением, а именно пунктом «м» части первой его статьи 58, основания расторжения контракта с сотрудником органов внутренних дел и его увольнения со службы впоследствии были закреплены в пункте 7 части 3 статьи 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в первоначальной редакции, действовавшей до ее изменения Федеральным законом от 12 февраля 2015 года № 16-ФЗ, согласно которой контракт о прохождении службы в органах внутренних дел подлежал расторжению, а сотрудник органов внутренних дел увольнению со службы в органах внутренних дел в связи с осуждением сотрудника за преступление, а также в связи с прекращением в отношении сотрудника уголовного преследования за истечением срока давности, в связи с примирением сторон, вследствие акта об амнистии, в связи с деятельным раскаянием.

2.1. Конституционный Суд Российской Федерации, давая в порядке конкретного нормоконтроля оценку приведенному правовому регулированию, опирающуюся на сформулированную им в Постановлении от 18 июля 2013 года № 19-П правовую позицию, пришел к следующим выводам (постановления от 21 марта 2014 года № 7-П и от 11 ноября 2014 года № 29-П, Определение от 24 сентября 2013 года № 1415-О и др.):

при применении пункта 7 части 3 статьи 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», регулирующего служебные отношения, вступая в которые гражданин реализует свое конституционное право на труд, необходимо учитывать волю федерального законодателя, устранившего преступность и наказуемость того или иного деяния, однако в правоприменительной практике названное законоположение

рассматривается как не допускающее распространение действия нового уголовного закона, которым соответствующие деяния более не признаются преступлениями, на граждан, увольняемых со службы в органах внутренних дел;

правовое регулирование, предполагающее обязательное и безусловное расторжение контракта о прохождении службы с сотрудником органов внутренних дел и увольнение со службы сотрудника, в отношении которого уголовное преследование по делу частного обвинения в связи с примирением сторон прекращено до вступления Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в силу, – притом что деяние, в связи с совершением которого он привлекался к уголовной ответственности, впоследствии декриминализовано – ставит его в неравное положение с сотрудниками органов внутренних дел, совершившими аналогичные деяния после их декриминализации, и потому не соответствует конституционному принципу равенства всех перед законом и судом и нарушает конституционные права увольняемого лица;

в равной мере это относится к расторжению контракта и увольнению со службы в органах внутренних дел сотрудников, в отношении которых до вступления названного Федерального закона в силу уголовное преследование по делам публичного обвинения прекращено в связи с примирением сторон или в связи с деятельным раскаянием, если совершенные ими деяния на момент решения вопроса о расторжении с ними контракта о прохождении службы и увольнении со службы более не признаются преступлениями.

Таким образом, вопрос о возможности продолжения профессиональной деятельности лицом, к которому в силу особенностей его правового статуса предъявляются специальные требования и которое было привлечено к уголовной ответственности за совершение деяния, декриминализованного новым уголовным законом к моменту принятия решения об увольнении этого лица, разрешен Конституционным Судом Российской Федерации применительно к лицам, проходящим службу в органах внутренних дел.

Сформулированные по этому вопросу правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации могут быть распространены и на соответствующие случаи увольнения со службы сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, которые, как и лица, проходящие службу в органах внутренних дел, выполняют возложенные на них задачи в публичных интересах и имеют схожий правовой статус. Иное означало бы нарушение конституционных принципов равенства и справедливости, которые гарантируют защиту от всех форм дискриминации, предполагают, что при равных условиях субъекты права должны находиться в равном положении, и соблюдение которых означает, помимо прочего, запрет вводить такие различия в правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания (запрет различного обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных ситуациях) (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 мая 2001 года № 8-П, от 26 мая 2015 года № 11-П и др.).

2.2. В отличие от граждан, оспаривавших конституционность пункта 7 части 3 статьи 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 12 февраля 2015 года № 16-ФЗ, т. е. аналогичной предписанию пункта «м» части первой статьи 58 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, заявительница по настоящему делу была уволена на основании данного предписания в связи с осуждением за преступление, совершенное ею до поступления на службу.

Тем не менее – поскольку указанные нормативные положения предусматривают и для лиц, в отношении которых уголовное преследование прекращено, и для лиц, осужденных за преступление, одно и то же правовое последствие в виде расторжения контракта и увольнения со службы – правовые позиции, выраженные Конституционным Судом Российской Федерации в постановлениях от 21 марта 2014 года № 7-П и от 11 ноября 2014 года № 29-П применительно к увольнению сотрудников органов внутренних дел, в отношении которых было прекращено уголовное преследование за совершение ими деяния, утратившего в дальнейшем уголовно-правовую оценку в качестве преступного, могут быть использованы и при оценке конституционности пункта «м» части первой статьи 58 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации применительно к случаям увольнения сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, осужденных за совершение преступления, впоследствии декриминализованного.

Как следует из этих правовых позиций, уголовный закон, устраняющий преступность деяния, смягчающий наказание или иным образом улучшающий положение лица, совершившего преступление, согласно статье 54 (часть 2) Конституции Российской Федерации и конкретизирующей ее требования статье 10 УК Российской Федерации, имеет обратную силу, т. е. распространяется на лиц, совершивших соответствующие деяния до вступления такого закона в силу, в том числе на лиц, отбывающих наказание или отбывших наказание, но имеющих судимость, а потому воля федерального законодателя должна учитываться и при применении иных, помимо уголовного, законов, предусматривающих общеправовые последствия совершения лицом уголовно наказуемого деяния.

В противном случае лица, подвергнутые уголовному преследованию и осуждению до принятия уголовного закона, устраняющего уголовную ответственность, как это имело место в отношении заявительницы по настоящему делу, находились бы в неравном положении с теми лицами, которые совершили аналогичные деяния после вступления в силу нового уголовного закона, исключающего возможность уголовного преследования и осуждения данных лиц по приговору суда. Тем самым, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, нарушались бы конституционные принципы справедливости, юридического равенства и конституционной законности и обусловленные ими критерии действия закона во времени и по кругу лиц, в силу которых совершение деяния, впоследствии утратившего уголовно-правовую оценку в качестве преступного, не может служить таким же основанием для установления ограничений прав, как совершение преступления, и которые распространяются на все декриминализованные деяния независимо от времени их совершения и на всех лиц (постановления от 20 апреля 2006 года № 4-П, от 18 июля 2013 года № 19-П, от 21 марта 2014 года № 7-П и от 11 ноября 2014 года № 29-П).

Соответственно, поскольку правовое значение декриминализации носит общий характер и поскольку служба в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы по своей природе сходна со службой в органах внутренних дел, увольнение со службы сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы в связи с их осуждением за совершение деяний, которые на момент решения вопроса об увольнении утратили уголовно-правовую оценку в качестве преступных, не может рассматриваться как согласующееся с природой Российской Федерации как правового государства, высшей ценностью которого являются права и свободы человека и гражданина, подлежащие защите на основе конституционного принципа равенства.

2.3. Таким образом, пункт «м» части первой статьи 58 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 32 (часть 4), 37 (часть 1), 54 (часть 2) и 55 (часть 3), в той мере, в какой – по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой в системе действующего правового регулирования, – он предполагает увольнение со службы в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы сотрудников, осужденных вступившим в законную силу обвинительным приговором суда, притом что деяния, в связи с совершением которых они были осуждены, на момент решения вопроса о расторжении с ними контракта о прохождении службы и увольнении со службы были декриминализованы.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 47¹, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 80, 87 и 100 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 «м» части первой статьи 58 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 32 (часть 4), 37 (часть 1), 54 (часть 2) и 55 (часть 3), в той мере, в какой – по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой в системе действующего правового регулирования, – он предполагает увольнение со службы в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы сотрудников, осужденных вступившим в законную силу обвинительным приговором суда, притом что деяния, в связи с совершением которых они были осуждены, на момент решения вопроса о расторжении с ними контракта о прохождении службы и увольнении со службы были декриминализованы.

2. Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом основанных на этих требованиях правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, – внести в действующее правовое регулирование необходимые изменения, вытекающие из настоящего Постановления.

3. Прекратить производство по настоящему делу в части, касающейся проверки конституционности пункта 7 части 3 статьи 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

4. Правоприменительные решения по делу гражданки Гуровой Оксаны Ильиничны, основанные на пункте «м» части первой статьи 58 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в той мере, в какой он признан настоящим Постановлением не соответствующим Конституции Российской Федерации, подлежат пересмотру в установленном порядке.

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

6. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

ОПРЕДЕЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

17 января
2017 года,
город Санкт-
Петербург

№ 1-О

об отказе в принятии к рассмотрению
жалобы акционерного общества
«Управляющая компания “Арсагера”»
на нарушение конституционных прав
и свобод статьями 32 и 42 Федерального
закона «Об акционерных обществах»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В. Д. Зорькина, судей К. В. Арановского, А. И. Бойцова, Н. С. Бондаря, Г. А. Гаджиева, Ю. М. Данилова, Л. М. Жарковой, С. М. Казанцева, С. Д. Князева, А. Н. Кокотова, Л. О. Красавчиковой, С. П. Маврина, Н. В. Мельникова, Ю. Д. Рудкина, О. С. Хохряковой, В. Г. Ярославцева, заслушав заключение судьи Г. А. Гаджиева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы АО «Управляющая компания “Арсагера”»,

у с т а н о в и л :

1. Решением Арбитражного суда Ростовской области от 20 ноября 2014 года, оставленным без изменения постановлением судов апелляционной и кассационной инстанций, АО «Управляющая компания “Арсагера”» было отказано в удовлетворении иска о признании недействительным решения годового общего собрания акционеров АО «Газпром газораспределение Ростов-на-Дону» в части неутверждения размера дивидендов по привилегированным акциям за 2013 год. Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 24 июля 2015 года в передаче кассационной жалобы на вынесенные по делу судебные акты для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации заявителю также было отказано.

Как установили суды, хотя в силу пункта 13.5 Устава АО «Газпром газораспределение Ростов-на-Дону» владельцы привилегированных акций типа «А» имеют право на получение ежегодно фиксированного дивиденда (2 процента от чистой прибыли общества от основной деятельности за последний финансовый год) и по данным годовой бухгалтерской отчетности за 2013 год общество имело такую прибыль (в размере 964 054 000 руб.), на общем собрании акционеров было принято решение дивиденды за 2013 год по обыкновенным и привилегированным акциям не начислять и не выплачивать.

Отказывая в удовлетворении исковых требований АО «Управляющая компания “Арсагера”» и руководствуясь в том числе положениями статей 32 и 42 Федерального закона от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах», суды исходили из того, что только в случае принятия общим собранием акционеров решения о начислении и выплате дивидендов по итогам финансового года (что является правом, а не обязанностью общества) может быть реализовано право владельца привилегированных акций на получение дивидендов в установленном уставом размере; общее собра-

ние акционеров вправе принять решение не начислять и не выплачивать дивиденды даже при наличии чистой прибыли, так как дивиденды не являются гарантированным источником доходов акционеров. Суды сослались также на пункт 15 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 18 ноября 2003 года № 19 «О некоторых вопросах применения Федерального закона “Об акционерных обществах”», в котором разъяснено, что решение о выплате (объявлении) дивидендов, о размере дивиденда и форме его выплаты принимается общим собранием акционеров по акциям каждой категории (типа), в том числе по привилегированным, в соответствии с рекомендациями совета директоров (наблюдательного совета) общества; при отсутствии решения об объявлении дивидендов общество не вправе их выплачивать, а акционеры – требовать их выплаты.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации АО «Управляющая компания “Арсатгера”» оспаривает конституционность статей 32 и 42 Федерального закона «Об акционерных обществах», регламентирующих права акционеров – владельцев привилегированных акций общества, а также порядок выплаты обществом дивидендов.

По мнению заявителя, содержащиеся в них законоположения противоречат статьям 8 (часть 1), 17 (часть 3), 19 (часть 1) и 35 Конституции Российской Федерации в той части, в какой по смыслу, придаваемому правоприменительной практикой, они допускают возможность невыплаты (необъявления) дивидендов на привилегированные акции по решению общего собрания акционерного общества, несмотря на указание в уставе общества на право акционеров – владельцев таких акций ежегодно получать дивиденды фиксированного размера и отсутствие иных установленных законом оснований для невыплаты дивидендов.

2. Конституцией Российской Федерации гарантируются свобода экономической деятельности, являющаяся одной из основ конституционного строя Российской Федерации (статья 8, часть 1), а также такие основные неотчуждаемые права и свободы человека и гражданина, как право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статья 34, часть 1) и право иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (статья 35, часть 2), реализуемые при соблюдении принципа правового равенства (статья 19, часть 1) и запрета осуществления своих прав и свобод в нарушение прав других лиц (статья 17, часть 3).

Основываясь на приведенных конституционных положениях в их взаимосвязи, Конституционный Суд Российской Федерации, обращаясь к вопросу о балансе разнонаправленных интересов участников корпоративных отношений, в том числе самого акционерного общества и различных групп его акционеров, сформулировал следующие правовые позиции.

Право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности служит основой конституционно-правового статуса участников хозяйственных обществ, в частности акционеров акционерных обществ – юридических лиц, а также физических лиц, в том числе не являющихся предпринимателями, которые реализуют свои права через владение акциями, удостоверяющими обязательственные права ее владельца по отношению к акционерному обществу. Права требования также охватываются понятием имущества, а следовательно, обеспечиваются конституционно-правовыми гарантиями, включая охрану законом прав акционеров, в том числе миноритарных (мелких) акционеров как слабой стороны в системе корпоративных отношений, и судебную защиту нарушенных прав (статья 35,

части 1 и 3; статья 46, часть 1, Конституции Российской Федерации). Эти гарантии направлены на достижение таких публичных целей, как привлечение частных инвестиций в экономику и обеспечение стабильности общественных отношений в сфере гражданского оборота (Постановление от 10 апреля 2003 года № 5-П).

Вместе с тем, осуществляя правовое регулирование корпоративных отношений, законодатель учитывает конституционный принцип свободы экономической деятельности, предполагающий, что общее собрание акционеров вправе самостоятельно принимать стратегические экономические решения. К таким решениям относится и решение общего собрания акционеров о выплате (объявлении) дивидендов, в том числе о размере дивиденда и форме его выплаты по акциям каждой категории (типа) (статья 42 Федерального закона «Об акционерных обществах»), принимаемое исходя из показателей финансово-хозяйственной деятельности общества, что само по себе не может рассматриваться как нарушение каких-либо конституционных прав и свобод. При этом необходимо учитывать, что судебный контроль призван обеспечивать защиту прав и свобод акционеров, а не проверять экономическую целесообразность решений, принимаемых советом директоров и общим собранием акционеров, которые обладают самостоятельностью и широкой дискрецией при принятии решений в сфере бизнеса (Постановление от 24 февраля 2004 года № 3-П; определения от 16 октября 2007 года № 677-О-О и от 21 декабря 2011 года № 1754-О-О).

Развивая сформулированную в Постановлении от 24 февраля 2004 года № 3-П правовую позицию, согласно которой в силу особенностей предпринимательской деятельности в форме акционерного общества основанием для отчуждения у части акционеров принадлежащего им имущества могут быть интересы акционерного общества в целом, в той мере, в какой оно действует для достижения общего для акционерного общества блага, Конституционный Суд Российской Федерации также указал на необходимость установления в законодательном порядке баланса законных интересов, с одной стороны, самого акционерного общества, которое стремится к снижению своих издержек, и преобладающего акционера-инвестора, имеющего намерение осуществлять дальнейшее инвестирование в развитие и модернизацию производства, освоение новой конкурентоспособной продукции и заинтересованного в повышении эффективности корпоративного управления открытым акционерным обществом, фактически самостоятельно определяющего стратегию его развития, и, с другой стороны, — миноритарных акционеров, чьи права собственности затрагиваются принимаемыми решениями по управлению обществом, имея при этом в виду, что ограничение прав отдельных владельцев ценных бумаг преследует законную цель достижения общего для открытого акционерного общества интереса, содержанием которого является эффективное управление обществом (Определение от 3 июля 2007 года № 681-О-П).

3. Специфика акционерного общества как самостоятельной организационно-правовой формы юридического лица заключается в том, что его уставный капитал разделен на определенное число акций, удостоверяющих обязательственные права участников общества (акционеров) по отношению к обществу. Согласно Федеральному закону «Об акционерных обществах» право на получение дивидендов является одним из таких прав акционеров — владельцев обыкновенных акций общества и акционеров — владельцев привилегированных акций общества, причем размер дивиденда по привилегированным акциям каждого типа должен быть определен в уставе общества (пункт 2 статьи 31 и пункт 2 статьи 32).

3.1. Положение названного Федерального закона о том, что решением о выплате (объявлении) дивидендов, принимаемым общим собранием акционеров, должны быть установлены размер дивидендов по акциям каждой категории (типа), форма их выплаты, порядок выплаты дивидендов в денежной форме и дата, на которую определяются лица, имеющие право на получение дивидендов (пункт 3 статьи 42), закреплено также в Уставе АО «Газпром газораспределение Ростов-на-Дону» (пункт 13.3), и АО «Управляющая компания «Арсатера»», вступив в обязательственные правоотношения с ним путем приобретения его акций, не возражало по существу данного положения.

По смыслу оспариваемых АО «Управляющая компания «Арсатера»» статей 32 и 42 Федерального закона «Об акционерных обществах» и общих положений подпункта 1¹ пункта 1 статьи 8 ГК Российской Федерации в их системном единстве, право заявителя как акционера на получение дивидендов в соответствующем размере и за соответствующий период, равно как и корреспондирующая этому праву обязанность АО «Газпром газораспределение Ростов-на-Дону» полно и своевременно осуществить такую выплату могли возникнуть на основании самостоятельного юридического факта – принятия в установленном порядке соответствующего решения общим собранием акционеров этого общества.

Согласно пункту 2 статьи 49 Федерального закона «Об акционерных обществах» решение общего собрания акционеров по вопросу, поставленному на голосование, принимается большинством голосов акционеров – владельцев голосующих акций общества, принимающих участие в собрании, если для принятия решения данным Федеральным законом не установлено иное. Акционеры – владельцы привилегированных акций общества, по общему правилу, не имеют права голоса на общем собрании акционеров, если иное не установлено данным Федеральным законом (пункт 1 статьи 32), т. е. обычно они отстранены от управления делами общества, а основной их интерес связан с получением дивидендов. Действующее правовое регулирование корпоративных отношений, таким образом, предполагает возможность существования различных категорий (типов) акций, владельцы которых обладают разными правами.

При этом предполагается, что, приобретая акции того или иного типа, лицо принимает на себя все риски, связанные как с прибыльностью (убыточностью) деятельности общества в целом, так и с теми ограничениями, которые налагаются в силу прямого указания закона на владельцев отдельных типов акций (в частности, невозможность голосования на общих собраниях акционеров). Для акционеров – владельцев привилегированных акций общества, размер дивиденда по которым определен в уставе, в Федеральном законе «Об акционерных обществах» предусмотрен ряд гарантий соблюдения их имущественных прав:

допустимость установления уставом общества возможности конвертации привилегированных акций определенного типа в обыкновенные акции или привилегированные акции иных типов по требованию акционеров – их владельцев (пункт 3 статьи 32);

право участвовать в общем собрании акционеров с правом голоса по всем вопросам его компетенции, начиная с собрания, следующего за годовым общим собранием акционеров, на котором независимо от причин не было принято решение о выплате дивидендов или было принято решение о неполной выплате дивидендов по привилегированным акциям этого типа (пункт 5 статьи 32);

невозможность принимать обществом решение (объявлять) о выплате дивидендов по обыкновенным акциям и привилегированным акциям, размер дивидендов по которым не определен, если не принято решение о вы-

плате в полном размере дивидендов по всем типам привилегированных акций, размер дивидендов по которым определен уставом общества (пункт 2 статьи 43).

Судами в деле заявителя было установлено, что дивиденды по принадлежащим ему привилегированным акциям (в количестве 504 штук) не распределялись и по результатам предшествующего периода (2012 год), а потому в силу статьи 32 Федерального закона «Об акционерных обществах» его акции являлись голосующими и он имел юридическую возможность принять участие в годовом общем собрании акционеров АО «Газпром газораспределение Ростов-на-Дону», реализовав тем самым предоставленные ему права.

3.2. АО «Управляющая компания “Арсатера”», согласно представленным в Конституционный Суд Российской Федерации документам, осуществляет экономическую деятельность в виде доверительного управления интервальным паевым инвестиционным фондом, представляющим собой обособленный имущественный комплекс, состоящий из имущества, переданного в доверительное управление управляющей компании его учредителем (учредителями) (пункт 1 статьи 10 Федерального закона от 29 ноября 2001 года № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах»). Как указывал Конституционный Суд Российской Федерации, посредством присоединения к договору доверительного управления паевым инвестиционным фондом граждане осуществляют экономическую деятельность, рассчитывая при этом получить доход в виде роста стоимости инвестиционного пая. Такая экономическая деятельность предполагает определенный финансовый риск, который предопределяется тем, что деятельность управляющей компании, осуществляющей доверительное управление паевым инвестиционным фондом, представляет собой предпринимательскую деятельность – самостоятельную, осуществляемую на свой риск деятельность, направленную на систематическое получение прибыли (пункт 1 статьи 2 ГК Российской Федерации). В силу рискованного характера данной деятельности для субъектов предпринимательской деятельности, а значит, и для лиц, передавших свое имущество для ведения данной деятельности, существует вероятность наступления отрицательных последствий в результате необеспечения должной осмотрительности при ее организации и осуществлении, неблагоприятной конъюнктуры рынка, неудачного управления имуществом, снижения рыночной стоимости имущества и других причин (Определение от 24 октября 2013 года № 1577-О).

Соответственно, нет оснований считать, что АО «Управляющая компания “Арсатера”» было лишено возможности предвидеть такие последствия приобретения им привилегированных акций АО «Газпром газораспределение Ростов-на-Дону», как неполучение им в тот или иной период ожидаемой прибыли – даже при наличии у этого акционерного общества положительного финансового результата, тем более учитывая, что в материалах конкретного дела заявителя отсутствуют сведения, которые свидетельствовали бы о том, что решение общего собрания акционеров АО «Газпром газораспределение Ростов-на-Дону» не выплачивать дивиденды представляло собою злоупотребление правом и не имело под собой никаких экономических оснований, диктуемых соображениями общего для акционерного общества блага.

Указание на положения устава данного акционерного общества о праве владельца привилегированных акций на получение ежегодно фиксируемого дивиденда само по себе не свидетельствует о неопределенности оспариваемых заявителем положений статей 32 и 42 Федерального закона «Об акционерных обществах», подлежащих применению с учетом сохраняющих свою силу правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации.

Разрешение же вопроса об обоснованности (или необоснованности) принятия общим собранием акционеров решения о невыплате дивидендов, в том числе с учетом положений устава общества, не входит в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации (Определение от 21 декабря 2011 года № 1754-О-О).

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л :

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы акционерного общества «Управляющая компания “Арсатера”», поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) и в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

ОПРЕДЕЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

16 февраля
2017 года,
город Санкт-
Петербург

№ 213-О

о прекращении производства по делу
о проверке конституционности
положений частей первой и второй
статьи 38, частей первой и второй
статьи 39, подпункта «а» пункта 1 части
второй статьи 82, частей первой
и второй статьи 119, части первой
статьи 120, статей 121, 122 и 208
Уголовно-процессуального кодекса
Российской Федерации в связи
с жалобами общества с ограниченной
ответственностью «Премииум»

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

заслушав сообщение судьи-докладчика Н. В. Мельникова, проводившего на основании статьи 49 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» подготовку к рассмотрению дела о проверке конституционности положений частей первой и второй статьи 38, частей первой и второй статьи 39, подпункта «а» пункта 1 части второй статьи 82, частей первой и второй статьи 119, части первой статьи 120, статей 121, 122 и 208 УПК Российской Федерации в порядке статьи 47¹ данного Федерального конституционного закона,

у с т а н о в и л :

1. В своих жалобах в Конституционный Суд Российской Федерации ООО «Премииум» оспаривает конституционность следующих положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации:

подпункта «а» пункта 1 части второй статьи 82 «Хранение вещественных доказательств» и статьи 208 «Основания, порядок и сроки приостановления предварительного следствия» в той мере, в какой данные нормы в своей взаимосвязи допускают изъятие имущества, признанного вещественным доказательством, у лица, не являющегося подозреваемым, обвиняемым или лицом, несущим материальную ответственность за их действия, и передачу этого имущества на хранение третьему лицу на неопределенный срок в случае приостановления предварительного следствия;

частей первой и второй статьи 38 «Следователь», частей первой и второй статьи 39 «Руководитель следственного органа», частей первой и второй статьи 119 «Лица, имеющие право заявить ходатайство», части первой статьи 120 «Заявление ходатайства», статей 121 «Сроки рассмотрения ходатайства» и 122 «Разрешение ходатайства» во взаимосвязи с положениями глав 2 «Принципы уголовного судопроизводства», 21 «Общие условия предварительного расследования» и 28 «Приостановление и возобновление предварительного следствия» данного Кодекса в той мере, в какой они не допускают в рамках приостановленного уголовного дела рассмотрение следователем по правилам, предусмотренным уголовно-процессуальным законом, ходатайства собственника недвижимого имущества, которое у него изъято в связи с признанием вещественным доказательством, о передаче этого имущества на хранение законному владельцу.

Как следует из жалоб, они были направлены ООО «Премииум» в Конституционный Суд Российской Федерации в связи с вынесением 5 апреля 2013 года постановления о признании вещественным доказательством, приобщенным к уголовному делу и передаче на ответственное хранение потерпевшей в том числе здания рыночного комплекса с подземной автостоянкой, принадлежащего на праве долевой собственности заявителю и ООО «Уралторгснаб». При этом участники организаций-собственников ни подозреваемыми, ни обвиняемыми, ни гражданскими ответчиками по данному уголовному делу не являются, арест на имущество налагается в судебном порядке, но был отменен вышестоящим судом, а предварительное следствие по делу было приостановлено в связи с розыском обвиняемых.

Вследствие передачи названного объекта недвижимости на ответственное хранение третьему лицу собственники, как указывает заявитель, были ограничены в своих правах. В удовлетворении ходатайств собственников о замене ответственного хранителя и передаче им объекта недвижимости отказано должностными лицами следственного органа. Отказ мотивирован тем, что отсутствует процессуальная возможность произвести замену ответственного хранителя и установить третьему лицу срок хранения в период приостановления предварительного следствия. Процессуальные решения,

вынесенные по данному вопросу, были обжалованы в судебном порядке и оставлены без изменения.

Заявитель утверждает, что оспариваемыми нормами нарушаются его конституционные права, в частности гарантированное статьей 35 (части 1–3) Конституции Российской Федерации право собственности, и что суды, вынося соответствующие решения, не принимали во внимание правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации.

2. Жалобы ООО «Премиум» 13 декабря 2016 года приняты Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению в процедуре разрешения дел без проведения слушания.

17 января 2017 года в ответ на запрос судьи-докладчика Следственный комитет Российской Федерации представил Конституционному Суду Российской Федерации следующие сведения: 31 октября 2016 года производство по указанному уголовному делу возобновлено в том числе в связи со смертью потерпевшей и постановлением от 31 октября 2016 года, вынесенным с учетом решения Арбитражного суда Свердловской области от 16 декабря 2015 года, здание рыночного комплекса с подземной автостоянкой передано на ответственное хранение представителям ООО «Премиум» и ООО «Уралторгснаб». 20 января 2017 года от заявителя в адрес Конституционного Суда Российской Федерации поступило сообщение, в котором подтвержден факт передачи объекта недвижимости на ответственное хранение, однако высказано предположение, что процессуальный режим вещественного доказательства может воспрепятствовать гражданскому обороту данного имущества.

Как следует из статьи 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации прекращает производство по делу в случае, если будут выявлены основания к отказу в принятии обращения к рассмотрению. Одним из таких оснований согласно пункту 2 статьи 43 того же Федерального конституционного закона является несоответствие обращения требованиям допустимости.

Применительно к вопросу о допустимости жалоб на нарушение конституционных прав и свобод Конституционный Суд Российской Федерации отмечал, что рамки его компетенции по рассмотрению этих жалоб предполагают необходимость конституционного судопроизводства в случаях, когда без проверки конституционности оспариваемого закона нарушенные права и свободы не могут быть восстановлены; если же права заявителя могут быть защищены вне зависимости от признания оспариваемого закона не соответствующим Конституции Российской Федерации, поставленный им вопрос не подлежит разрешению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации (определения от 10 ноября 2002 года № 281-О, от 25 декабря 2007 года № 946-О-О и др.).

Права ООО «Премиум» по владению и пользованию недвижимым имуществом, в связи с нарушением которых оно обратилось в Конституционный Суд Российской Федерации, на сегодняшний день восстановлены, а потому оспариваемые заявителем положения подпункта «а» пункта 1 части второй статьи 82 и статьи 208 УПК Российской Федерации не могут быть предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по его жалобам. Вопрос же о праве распоряжаться зданием рыночного комплекса с подземной автостоянкой в жалобах заявителя в Конституционный Суд Российской Федерации не ставился, и документы, подтверждающие нарушение его прав в данном аспекте, не представлены. Кроме того, в настоящее время заявитель не лишен возможности прибегнуть к предусмотренным законом способам определения объема реализации им своих прав-

мочий собственника по распоряжению недвижимым имуществом, признанным вещественным доказательством по уголовному делу, с учетом особенностей его гражданско-правового режима (путем заключения договоров аренды, передачи в безвозмездное пользование и др.).

Что же касается частей первой и второй статьи 38, частей первой и второй статьи 39, частей первой и второй статьи 119, части первой статьи 120, статей 121 и 122 УПК Российской Федерации во взаимосвязи с положениями глав 2, 21 и 28 данного Кодекса, то они не предполагают отказ в рассмотрении, разрешении и удовлетворении ходатайств – в том числе относительно определения объема реализации правомочий по распоряжению имуществом, являющимся вещественным доказательством по уголовному делу, – лишь по той причине, что предварительное следствие по делу приостановлено или продолжается, а значит, не могут расцениваться и в качестве нарушающих конституционные права заявителя в указанном им аспекте.

Поскольку поставленный ООО «Премиум» перед Конституционным Судом Российской Федерации вопрос был разрешен процессуальным решением правоприменительного органа вне рамок конституционного судопроизводства, начатое Конституционным Судом Российской Федерации производство по данному делу подлежит прекращению.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 статьи 43, статьями 68, 71 и 78, частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л :

1. Прекратить производство по делу о проверке конституционности положений частей первой и второй статьи 38, частей первой и второй статьи 39, подпункта «а» пункта 1 части второй статьи 82, частей первой и второй статьи 119, части первой статьи 120, статей 121, 122 и 208 УПК Российской Федерации в связи с жалобами ООО «Премиум».

2. Настоящее Определение Конституционного Суда Российской Федерации окончательно и обжалованию не подлежит.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) и в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

ОПРЕДЕЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

9 марта
2017 года,
город Санкт-
Петербург

№ 565-О

об отказе в принятии к рассмотрению
жалобы общества с ограниченной
ответственностью «ВУМН» на нарушение
конституционных прав и свобод
положениями части второй статьи 20
Закона Российской Федерации
«О недрах»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В. Д. Зорькина, судей К. В. Арановского, А. И. Бойцова, Н. С. Бондаря, Г. А. Гаджиева, Ю. М. Данилова, Л. М. Жарковой, С. М. Казанцева, С. Д. Князева, А. Н. Кокотова, Л. О. Красавчиковой, С. П. Маврина, Н. В. Мельникова, Ю. Д. Рудкина, О. С. Хохряковой, В. Г. Ярославцева, заслушав заключение судьи Г. А. Гаджиева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы ООО «ВУМН»,

у с т а н о в и л :

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации ООО «ВУМН» оспаривает конституционность положений части второй статьи 20 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах», согласно которой право пользования недрами может быть досрочно прекращено, приостановлено или ограничено органами, предоставившими лицензию, в случаях: 1) возникновения непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, работающих или проживающих в зоне влияния работ, связанных с использованием недрами; 2) нарушения пользователем недр существенных условий лицензии; 3) систематического нарушения пользователем недр установленных правил пользования недрами; 4) возникновения чрезвычайных ситуаций (стихийные бедствия, военные действия и др.); 5) если пользователь недр в течение установленного в лицензии срока не приступил к пользованию недрами в предусмотренных объемах; 6) ликвидации предприятия или иного субъекта хозяйственной деятельности, которому недра были предоставлены в пользование; 7) по инициативе владельца лицензии; 8) непредставления пользователем недр отчетности, предусмотренной законодательством Российской Федерации о недрах, непредставления или нарушения сроков представления геологической информации о недрах в соответствии со статьей 27 данного Закона в федеральный фонд геологической информации и его территориальные фонды, а также в фонды геологической информации субъектов Российской Федерации (в отношении лицензий на пользование участками недр местного значения); 9) по инициативе недропользователя по его заявлению.

Как следует из представленных материалов, Федеральное агентство по недропользованию 11 апреля 2014 года направило ООО «ВУМН» – пользователю недр Макаровского нефтяного месторождения в Республике Татарстан на основании лицензии на геологическое изучение, добычу нефти и

газа — уведомление о допущенных им существенных нарушениях условий лицензии, систематическом нарушении правил пользования недрами, а также о том, что общество в течение установленного в лицензии срока не приступило к пользованию недрами в предусмотренных объемах, а именно не совершило в 2011 и 2012 годах действий по бурению эксплуатационных и разведочных скважин. Поскольку обществом указанные нарушения устранены не были, приказом Департамента по недропользованию по Приволжскому федеральному округу от 15 июня 2015 года его право пользования недрами было досрочно прекращено.

Решением Арбитражного суда города Москвы от 20 февраля 2016 года по заявлению ООО «ВУМН» приказ Департамента по недропользованию по Приволжскому федеральному округу от 15 июня 2015 года был признан недействительным на том основании, что несоблюдение обществом лицензионных требований было вызвано объективными причинами, связанными с неправомерным бездействием регионального органа государственной власти: невозможность осуществлять бурение скважин была обусловлена неправомерным отказом Министерства лесного хозяйства Республики Татарстан в предоставлении обществу в аренду необходимых для этого лесных участков; бездействие должностных лиц Министерства по жалобам общества неоднократно признавалось органами прокуратуры незаконным. Кроме того, арбитражный суд первой инстанции указал, что Федеральным агентством лесного хозяйства выносилось предписание о привлечении должностных лиц Министерства лесного хозяйства Республики Татарстан к дисциплинарной ответственности в связи с незаконным отказом в предоставлении обществу в аренду лесных участков.

Постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда от 22 июня 2016 года решение Арбитражного суда города Москвы от 20 февраля 2016 года было отменено и в удовлетворении требований заявителя отказано со ссылкой на то, что допущенные ООО «ВУМН» нарушения условий пользования недрами носят существенный характер, им не приняты надлежащие меры по устранению выявленных недостатков недропользования, в частности оно не воспользовалось правом инициировать внесение изменений в проектные документы в части переноса сроков проведения работ по разработке предоставленного в пользование нефтяного месторождения. Постановлением Арбитражного суда Московского округа от 28 декабря 2016 года постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 22 июня 2016 года оставлено без изменения.

Заявитель утверждает, что положения части второй статьи 20 Закона Российской Федерации «О недрах», предусматривая возможность досрочного прекращения, приостановления или ограничения права пользования недрами, не содержат критериев (условий), разграничивающих правовые основания для таких решений; закон, называя в качестве одного из оснований для этого нарушение пользователем недр существенных условий лицензии, не дает определения существенности нарушений; соответственно, оспариваемые законоположения носят неопределенный характер и тем самым предоставляют государственным органам полную свободу усмотрения при решении вопроса о досрочном прекращении права пользования недрами. Неконституционность оспариваемых законоположений заявитель усматривает также в том, что ими предусмотрен внесудебный порядок досрочного прекращения права пользования недрами.

2. Закон Российской Федерации «О недрах», согласно его преамбуле, содержит правовые и экономические основы комплексного рационального использования и охраны недр и направлен на обеспечение защиты интересов государства и граждан Российской Федерации, а также прав пользовате-

лей недр. Им устанавливается разрешительный порядок пользования недрами: предоставление участка недр в пользование (в виде горного отвода — геометризованного блока недр) оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии на пользование участком недр, а права и обязанности пользователя недр возникают с даты ее государственной регистрации.

Данный документ, согласно названному Закону, и его неотъемлемые составные части должны содержать, среди прочего, указание границ участка недр, предоставляемого в пользование, границ территории, земельного участка или акватории, выделенных для ведения связанных с использованием недрами работ, а также сроки действия лицензии и сроки начала работ (статьи 7, 11 и часть первая статьи 12); условия пользования недрами, предусмотренные в лицензии, сохраняют свою силу в течение оговоренных в лицензии сроков либо в течение всего срока ее действия; изменение этих условий допускается только при согласии пользователя недр и органов, предоставивших лицензию, либо в случаях, установленных законодательством (часть пятая статьи 12); по общему правилу, выдаче лицензии предшествует проведение конкурса или аукциона на право пользования участками недр, в заявке на участие в котором заявитель представляет доказательства того, что он обладает или будет обладать необходимыми средствами для эффективного и безопасного проведения работ (статьи 13¹ и 14).

2.1. Вопрос о возможности проверки конституционности положений статьи 20 Закона Российской Федерации «О недрах» уже был предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации, который, отказывая в Определении от 21 декабря 2011 года № 1862-О-О в принятии к рассмотрению жалобы ОАО «Ксеньевский прииск», пришел к следующим выводам:

интересы государства как собственника недр (статья 1² Закона Российской Федерации «О недрах») обеспечиваются возможностью досрочного прекращения органами, предоставившими лицензию, права пользования недрами по основаниям и в порядке, предусмотренным статьями 20 и 21 данного Закона. В случае же несогласия пользователя недр с решением о прекращении права пользования недрами он может обжаловать его в административном или судебном порядке (часть четвертая статьи 20 Закона Российской Федерации «О недрах»);

это предполагает право заявителя ссылаться в обоснование своих доводов, в частности, на фактические обстоятельства, которые объективно препятствовали ему надлежащим образом исполнить обязательства в сфере недропользования. При этом суд вправе оценивать указанные сведения наравне с иными обстоятельствами дела, не ограничиваясь только установлением формальных условий применения законодательства Российской Федерации о недрах.

Конституционный Суд Российской Федерации основывал свои выводы на том, что предусмотренный законодателем правовой механизм обеспечивает защиту прав пользователя недр и не исключает возможности учета совокупности всех фактических обстоятельств при рассмотрении дела. Соответственно, решение уполномоченного органа о досрочном прекращении (приостановлении, ограничении) пользования недрами следует расценивать как специальную меру государственного принуждения, которая должна отвечать требованиям справедливости, быть адекватной, пропорциональной, соразмерной и необходимой для защиты не только публичных интересов государства, связанных с его экономической и экологической безопасностью, но и частных интересов физических и юридических лиц как субъектов правоотношений в сфере недропользования.

Рассматривая дела, связанные с прекращением права пользования недрами, арбитражные суды, как правило, ориентируются на содержащуюся в указанном Определении правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации о необходимости учитывать фактические обстоятельства, которые повлияли на способность недропользователя выполнить условия лицензии на пользование недрами (постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 27 ноября 2012 года № 9662/12; постановление Арбитражного суда Уральского округа от 17 апреля 2015 года № Ф09-1654/15, постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 21 июля 2016 года № Ф08-4555/2016 и др.).

2.2. Часть вторая статьи 20 Закона Российской Федерации «О недрах» закрепляет основания (случаи), при которых право пользования недрами может быть прекращено (приостановлено, ограничено) органами, предоставившими лицензию, в частности в случаях нарушения пользователем недр существенных условий лицензии, систематического нарушения пользователем недр правил пользования недрами, а также если пользователь недр в течение установленного в лицензии срока не приступил к пользованию недрами в предусмотренных объемах (пункты 2, 3 и 5).

Права же пользователей недр гарантируются порядком такого прекращения. В указанных случаях данное право не прекращается автоматически сразу же после выявления соответствующего нарушения уполномоченным органом — Федеральной службой по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор): согласно части четвертой статьи 21 названного Закона в случае нарушения пользователем недр существенных условий лицензии решение о прекращении права пользования недрами может быть принято лишь по истечении трех месяцев со дня получения им письменного уведомления о допущенных нарушениях и при условии, что пользователь эти нарушения в указанный срок не устранил.

Согласно Административному регламенту Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственных функций по осуществлению выдачи, оформления и регистрации лицензий на пользование недрами, внесения изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также переоформления лицензий и принятия, в том числе по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр (утвержден приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 29 сентября 2009 года № 315) порядок прекращения права пользования недрами представляет собой длительную процедуру, состоящую из ряда этапов.

Так, по итогам проверки соблюдения недропользователем условий пользования недрами Росприроднадзор, установив наличие предусмотренных пунктами 2, 3 и 5 части второй статьи 20 Закона Российской Федерации «О недрах» оснований для досрочного прекращения права пользования недрами, направляет в Федеральное агентство по недропользованию или его территориальный орган представление (предложение) о принятии решения о досрочном прекращении права пользования недрами с приложением копии акта проверки (пункт 94, подпункт 2 пункта 95); при этом представление (предложение) с комплектом необходимых документов направляется в Комиссию по досрочному прекращению права пользования недрами либо в соответствующий территориальный орган Федерального агентства по недропользованию в соответствии с разграничением полномочий между ним и его территориальными органами (пункт 105).

Комиссия по досрочному прекращению права пользования недрами (постоянно действующий совещательный орган) принимает рекомендательное решение о направлении в адрес пользователя недр уведомления о допущенных нарушениях и возможном досрочном прекращении права пользования недрами, прекращении (без процедуры), приостановлении или ограничении права пользования недрами в отношении конкретного участка недр либо рекомендательные решения о нецелесообразности проведения указанных административных процедур (о принятии к сведению) (пункт 107). В случае принятия рекомендации о направлении уведомления о допущенных нарушениях пользователю недр предоставляется срок для их устранения, который в зависимости от характера нарушений может быть не менее трех месяцев и не более 12 месяцев с момента получения уведомления (пункт 110).

По истечении срока, предоставленного недропользователю для устранения нарушений, указанных в уведомлении Комиссии, Росприроднадзор проводит проверку устранения (неустранения) нарушений и копию акта проверки с соответствующим комплектом документов направляет на повторное рассмотрение Комиссии, которая повторно рассматривает материалы по досрочному прекращению права пользования недрами и принимает рекомендательные решения о досрочном прекращении права пользования недрами в отношении конкретного участка недр либо о нецелесообразности проведения указанных административных процедур (о принятии к сведению) (пункт 111). В случае, если Комиссия рекомендует досрочное прекращение права пользования недрами в связи с неустранением недропользователем нарушений в предоставленный срок, Федеральным агентством по недропользованию или его территориальным органом издается приказ об отзыве лицензии (пункт 115).

3. Из приложенных к жалобе ООО «ВУМН» судебных актов следует, что заявителем были допущены нарушения условий пользования недрами, которые квалифицировались уполномоченными органами как существенные и систематические (в нарушение требований проектного документа на разработку Макаровского месторождения и, соответственно, условий лицензионного соглашения обществом не были пробурены в 2011 году две, а в 2012 году – четыре эксплуатационные скважины; в нарушение проекта геологоразведочных работ, а также соответствующих условий лицензионного соглашения в 2011 году и 2012 году не пробурено по одной разведочной скважине; недропользователем построены и эксплуатируются объекты обустройства месторождения, не соответствующие проектной документации, в частности путевые подогреватели и факельная установка возведены с отклонением от проектов обустройства месторождений).

3.1. Факт данных нарушений недропользователем не отрицался, и ему был предоставлен максимальный срок для устранения выявленных нарушений (12 месяцев). Однако в рамках этого срока нарушения не были устранены ни одним из доступных недропользователю способов, что также им не оспаривалось. Как отмечено в постановлении арбитражного суда апелляционной инстанции, в период действия уведомления об устранении нарушений (т. е. в 2014–2015 годах) ООО «ВУМН» ничего не предпринимало для устранения нарушений – все действия по оформлению права пользования на земельные участки, необходимые, по мнению ООО «ВУМН», для строительства скважин, предпринимались им до выдачи указанного уведомления (в 2011–2013 годах).

Также обществу в ходе судебного разбирательства не удалось доказать, что данные земельные участки необходимы для строительства именно тех скважин, отсутствие которых послужило основанием для инициирования вопроса о досрочном прекращении его права пользования недрами, а также

что строительство таких скважин невозможно на других земельных участках, в том числе имеющих у общества на праве собственности или ином законном праве.

Между тем ООО «ВУМН» имело возможность, ссылаясь на наличие препятствий для выполнения соответствующих работ в сроки, определенные проектными документами, и с учетом того, что к моменту инициации процедуры досрочного прекращения права пользования недрами оно выполнило достаточный объем эксплуатационного бурения и получило дополнительные геологические данные о месторождении, ходатайствовать о внесении изменений как в проектные документы, так и в условия пользования недрами в части переноса соответствующих сроков или даже в части отказа от строительства тех или иных скважин.

Арбитражный суд учел то обстоятельство, что допущенные ООО «ВУМН» нарушения, связанные с отклонением от сроков бурения скважин, являлись неоднократными, т. е. систематическими, что позволило сослаться на основание для досрочного прекращения лицензии, предусмотренное пунктом 3 части второй статьи 20 Закона Российской Федерации «О недрах».

3.2. В постановлении арбитражного суда апелляционной инстанции — хотя он и согласился с осуществленной территориальным органом Федерального агентства по недропользованию квалификацией нарушений, допущенных ООО «ВУМН», как «нарушений существенных условий лицензии» — констатировано, что действующее нормативное регулирование не определяет содержание понятия «существенные условия лицензии» и что в лицензионном соглашении к лицензии на Макаровское месторождение существенные условия указаны не были; в пункте 4.5 данного соглашения лишь предусматривалось, что право пользования недрами может быть прекращено при нарушении условий данного соглашения, любых дополнений к нему, а также при невыполнении основных положений утвержденного проекта разработки.

Арбитражный суд апелляционной инстанции сделал вывод о том, что отступление от сроков бурения эксплуатационных и разведочных скважин, предусмотренных соответствующими проектами, является существенным нарушением, поскольку может привести к разубоживанию (потере качества полезных ископаемых). В осуществленном арбитражным судом обосновании принятого решения понятие «существенные условия лицензии» рассматривалось как равнозначное понятиям «основные условия лицензии» и «основные обязательства недропользования». Подобный подход позволяет расценивать любые условия лицензионного соглашения как существенные.

Что касается утверждения ООО «ВУМН» о правовой неопределенности данного понятия, то с ним согласиться нельзя: это понятие относится к числу оценочных, широко используемых в законодательной технике, и в силу особенностей, которые могут быть присущи каждому участку недр (геологических, географических, климатических, экономических и т. п.), не представляется возможным дать единое нормативное определение термина «существенные условия лицензии». На практике при выдаче лицензии Федеральное агентство по недропользованию и его территориальные органы указывают непосредственно в прилагаемых к лицензии условиях пользования недрами (ранее — в лицензионных соглашениях), какие из них относятся к «существенным» для целей применения норм Закона Российской Федерации «О недрах», в частности норм о досрочном прекращении права пользования недрами.

Выбранный Федеральным агентством по недропользованию в последние несколько лет подход к данному вопросу, предполагающий отнесение в условиях пользования недрами (лицензионных соглашениях) тех или иных

условий к существенным путем прямого их перечисления, представляется отвечающим интересам недропользователей. Это, однако, не исключает право федерального законодателя внести уточнение в статью 20 Закона Российской Федерации «О недрах» в части, касающейся понятия «существенные условия лицензии», и в части нормативного определения условий и критериев, при которых должно приниматься решение о досрочном прекращении права пользования недрами, а при которых — только о приостановлении или ограничении.

Оценка же соразмерности мер ответственности последствиям нарушения, как связанная с установлением и оценкой фактических обстоятельств, не может быть осуществлена Конституционным Судом Российской Федерации в силу статьи 125 Конституции Российской Федерации и статьи 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л :

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «ВУМН», поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) и в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

ОПРЕДЕЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

9 марта
2017 года,
город Санкт-
Петербург

№ 592-О

по жалобе гражданина Данилюка
Сергея Александровича на нарушение
его конституционных прав пунктом 5
части 2 статьи 246 Кодекса
административного судопроизводства
Российской Федерации и частью
шестнадцатой статьи 24¹⁸ Федерального
закона «Об оценочной деятельности
в Российской Федерации»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В. Д. Зорькина, судей К. В. Арановского, А. И. Бойцова, Н. С. Бондаря, Г. А. Гаджиева, Ю. М. Данилова, Л. М. Жарковой, С. М. Казанцева, С. Д. Князева, А. Н. Кокотова, Л. О. Красавчиковой, С. П. Маврина, Н. В. Мельникова, Ю. Д. Рудкина, О. С. Хохряковой, В. Г. Ярославцева, заслушав заключение судьи Н. С. Бондаря, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы гражданина С. А. Данилюка,

у с т а н о в и л :

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин С. А. Данилюк оспаривает конституционность пункта 5 части 2 статьи 246 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, в соответствии с которым помимо документов, указанных в статье 126 данного Кодекса, к административному исковому заявлению об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости прилагается положительное экспертное заключение на бумажном носителе и в форме электронного документа, подготовленное экспертом или экспертами саморегулируемой организации оценщиков, членом которой является оценщик, составивший отчет, о соответствии отчета об оценке рыночной стоимости объекта оценки требованиям законодательства Российской Федерации об оценочной деятельности, федеральных стандартов оценки и других актов уполномоченного федерального органа, осуществляющего функции по нормативно-правовому регулированию оценочной деятельности, требованиям стандартов и правил оценочной деятельности такой саморегулируемой организации оценщиков в случаях, установленных этим уполномоченным федеральным органом.

Также заявителем оспаривается часть шестнадцатая статьи 24¹⁸ Федерального закона от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», предусматривающая перечень документов, прилагаемых к заявлению о пересмотре кадастровой стоимости (в редакции Федерального закона от 2 июня 2016 года № 172-ФЗ, которым из данной нормы был исключен абзац шестой, содержащий требование о представлении положительного экспертного заключения в отношении отчета об определении рыночной стоимости объекта недвижимости).

Как следует из представленных материалов, определением судьи Пензенского областного суда от 15 августа 2016 года оставлено без движения административное исковое заявление С. А. Данилюка к Управлению Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Пензенской области и Правительству Пензенской области об установлении кадастровой стоимости принадлежащего ему на праве собственности земельного участка в размере его рыночной стоимости. Основанием для принятия такого судебного акта послужило то, что административным истцом вопреки требованиям пункта 5 части 2 статьи 246 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации к административному заявлению не были приложены: нотариально заверенная копия свидетельства о государственной регистрации права на земельный участок, положительное экспертное заключение на отчет об оценке рыночной стоимости объекта недвижимости на бумажном носителе и в форме электронного документа, а также отчет об оценке рыночной стоимости объекта недвижимости, составленный в форме электронного документа. Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Пензенского областного суда от 15 сентября 2016 года заявителю отказано в удовлетворении его частной жалобы на определение суда первой инстанции в части требования о представлении положительного экспертного заключения. Суд при этом исходил из того, что приложение к административному исковому заявлению указанного заключения носит характер безусловного требования, а положения Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», на которые заявитель ссылается в обоснование своей позиции о необязательности приложения такого заключения, не регулируют порядок административного судопроизводства.

По мнению С. А. Данилюка, действующее правовое регулирование оспаривания кадастровой стоимости носит противоречивый характер, а именно: обязывает в рамках статьи 246 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации представлять положительное экспертное заключение на отчет об оценке рыночной стоимости объекта недвижимости при обращении с административным иском в суд, тогда как Федеральным законом «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» такое условие не предусмотрено, а также позволяет требовать представления указанного заключения не только в случаях, установленных уполномоченным федеральным органом, но и при любом судебном оспаривании результатов кадастровой стоимости. Соответственно, заявитель полагает, что оспариваемые им законоположения – в силу своей правовой неопределенности и по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, – создают препятствия для реализации права на судебную защиту, а потому противоречат статьям 15 (часть 1), 17 (часть 1), 46 (часть 1) и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации.

2. Конституция Российской Федерации, закрепляя право каждого на судебную защиту его прав и свобод (статья 46, часть 1), исходит из того, что судебная защита является важнейшим и универсальным институтом гарантирования прав, свобод и законных интересов личности.

Вытекающее из Конституции Российской Федерации требование доступности правосудия не означает, однако, возможность для гражданина по собственному усмотрению выбирать способ и процедуру судебной защиты – они определяются, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, на основе Конституции Российской Федерации федеральными законами (Постановление от 22 апреля 2013 года № 8-П; определения от 17 ноября 2009 года № 1427-О-О, от 23 марта 2010 года № 388-О-О, от 22 марта 2012 года № 555-О-О, от 26 мая 2016 года № 1058-О и др.);

вводимые законодателем соответствующие требования обязательны для граждан (определения от 15 июля 2010 года № 971-О-О, от 19 июля 2016 года № 1463-О, от 20 декабря 2016 года № 2682-О и др.).

Тем самым предполагается, что заинтересованные лица вправе обратиться в суд за защитой нарушенного или оспариваемого права либо охраняемого законом интереса лишь в установленном порядке, которым может быть, кроме прочего, закреплена необходимость приложения к исковому заявлению определенных документов. Условие документального сопровождения искового заявления или иного обращения в суд, поскольку оно направлено на обеспечение реализации права на судебную защиту на основе состязательности и равноправия посредством всестороннего и полного исследования доказательств, установления фактических обстоятельств и правильного применения законодательства, не может само по себе рассматриваться как отступающее от Конституции Российской Федерации (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 2010 года № 964-О-О, от 23 апреля 2013 года № 593-О, от 29 сентября 2016 года № 2105-О и от 26 января 2017 года № 144-О). При этом федеральный законодатель в рамках имеющихся у него дискреционных полномочий не лишен возможности определять конкретные требования в отношении перечня документов, подлежащих представлению в суд при обращении за судебной защитой, на основе сочетания начал универсализации и дифференциации правового регулирования, в частности путем дополнения общего (стандартного) такого перечня определенными документами с учетом особенностей отдельных категорий дел, притом что это не может быть сопряжено с возложением на заинтересованное лицо необоснованных, чрезмерных обременений, фактически лишаящих его возможности доступа к правосудию.

3. Устанавливая порядок осуществления административного судопроизводства и, в частности, особенности производства по административным делам об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации предусматривает в числе такого рода особенностей приложение к административному исковому заявлению об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости помимо прочих документов, указанных в статье 126 данного Кодекса, также положительного экспертного заключения, подготовленного экспертом или экспертами саморегулируемой организации оценщиков, членом которой является оценщик, составивший отчет, о соответствии отчета об оценке рыночной стоимости объекта оценки требованиям законодательства Российской Федерации об оценочной деятельности, федеральных стандартов оценки и других актов уполномоченного федерального органа, осуществляющего функции по нормативно-правовому регулированию оценочной деятельности, требованиям стандартов и правил оценочной деятельности такой саморегулируемой организации оценщиков в случаях, установленных этим уполномоченным федеральным органом (пункт 5 части 2 статьи 246).

Как следует из постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 30 июня 2015 года № 28 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости», отчет, составленный на дату, по состоянию на которую была определена кадастровая стоимость объекта недвижимости, а также подготовленное экспертом или экспертами саморегулируемой организации оценщиков положительное экспертное заключение в случаях, установленных уполномоченным федеральным органом, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию оценочной деятельности, являются необходимыми документами при подаче заявления об установлении в отношении объекта недвижимости его ры-

ночной стоимости; отсутствие названных документов является основанием для оставления заявления без движения, а в случае неустранения указанных в определении судьи недостатков — основанием для его возвращения (абзацы пятый и шестой пункта 11).

Уяснение подлинного существа приведенного законоположения, в том числе в контексте его изложенной интерпретации в судебной практике, не может, однако, происходить без учета содержащейся в этом законоположении прямой императивной оговорки о случаях, когда оно приобретает обязывающее значение, чем в принципе исключается придание ему — вопреки ясно выраженной воле федерального законодателя — универсального применения, а также в отрыве от того места, которое это законоположение занимает в общей системе правового регулирования порядка оспаривания результатов определения кадастровой стоимости.

3.1. Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», регулировавший вопросы проведения кадастровой оценки до вступления в силу Федерального закона от 3 июля 2016 года № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке» и продолжающий применяться в настоящее время к правоотношениям, связанным с государственной кадастровой оценкой (включая оспаривание ее результатов), начатой до указанного момента, исходит из того, что для рассмотрения споров о результатах определения кадастровой стоимости может быть востребован как судебный, так и административный порядок.

В силу статьи 24¹⁸ Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» юридическими лицами, а также органами государственной власти, органами местного самоуправления результаты определения кадастровой стоимости могут быть оспорены в суде и комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости, притом что соблюдение досудебного порядка рассмотрения спора носит императивный характер (часть первая); физические лица также правомочны оспорить результаты определения кадастровой стоимости в комиссии или суде, но для них предварительное обращение в комиссию не является обязательным (часть третья). Эта же статья названного Федерального закона в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 2 июня 2016 года № 172-ФЗ, предусматривала — в целях обеспечения в конкретно-исторических условиях необходимых дополнительных гарантий объективности и достоверности отчета оценщика, минимизации рисков, связанных с возможными ошибками или злоупотреблениями при проведении оценки, — необходимость приложения к заявлению о пересмотре кадастровой стоимости положительного экспертного заключения на бумажном носителе и в форме электронного документа в отношении отчета об определении рыночной стоимости объекта недвижимости, подготовленного экспертом или экспертами саморегулируемой организации оценщиков, членом которой является оценщик, составивший отчет, в случаях, установленных уполномоченным федеральным органом, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию оценочной деятельности, и в порядке, который предусмотрен порядком создания и работы комиссии (абзац шестой части шестнадцатой).

Как прямо следует из приведенных законоположений, вне связи с рассмотрением спора о результатах определения кадастровой стоимости в комиссии получение заинтересованным лицом соответствующего положительного экспертного заключения указанным Федеральным законом не требовалось. Это нашло подтверждение и в нормативном правовом регулировании, введенном во исполнение названной нормы данного Федерального закона уполномоченным федеральным органом, каковым является Министерство

экономического развития Российской Федерации (пункт 1 Положения о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 года № 437). Требование об обязательности представления положительного экспертного заключения саморегулируемой организации оценщиков, членом которой является оценщик, составивший отчет, о соответствии отчета об оценке рыночной стоимости объекта оценки требованиям законодательства Российской Федерации об оценочной деятельности содержится в утвержденном приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 4 мая 2012 года № 263 Порядке создания и работы комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости; при этом предусмотрено, что положительное экспертное заключение представляется в комиссию не при любом обращении в комиссию, а только если рыночная стоимость объекта недвижимости, установленная отчетом оценщика, отличается от его кадастровой стоимости более чем на тридцать процентов (пункты 13 и 20).

Федеральным законом от 2 июня 2016 года № 172-ФЗ указанное требование Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» — с учетом анализа практики работы комиссий, включения в их состав и участия в их работе представителей профессионального сообщества оценщиков — было отменено, и, соответственно, с момента вступления этого Федерального закона в силу отпали нормативно-правовые основания для определения уполномоченным федеральным органом случаев, в которых при оспаривании результатов определения кадастровой стоимости получение положительного экспертного заключения на отчет об оценке рыночной стоимости объекта недвижимости является необходимым. В свою очередь, Федеральный закон «О государственной кадастровой оценке», также предусматривающий возможность административного и судебного порядка рассмотрения споров о результатах определения кадастровой стоимости, не содержит требования обязательного досудебного урегулирования спора о результатах определения кадастровой стоимости объекта недвижимости независимо от субъекта такого обращения (часть 1 статьи 22) и каких-либо положений, обязывающих в том или ином случае получать положительное экспертное заключение на отчет оценщика.

На это указывается и в письме Верховного Суда Российской Федерации от 8 февраля 2017 года, который, отвечая на запрос Конституционного Суда Российской Федерации, отметил, что, поскольку согласно части третьей статьи 24¹⁸ Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» для оспаривания физическими лицами результатов определения кадастровой стоимости в суде предварительное обращение в комиссию не является обязательным, при предъявлении ими административного иска в суд, минуя комиссию, не требовалось представлять положительное экспертное заключение на отчет об оценке рыночной стоимости объекта недвижимости; с момента же признания утратившим силу абзаца шестого части шестнадцатой статьи 24¹⁸ Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» на заинтересованных лиц не может возлагаться обязанность по получению указанного заключения в рамках процедуры досудебного разрешения спора о результатах определения кадастровой стоимости объекта недвижимости, становится неприменимым и положение пункта 5 части 2 статьи 246 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, предусматривающее обязанность по приложению данного заключения к подаваемому в суд административному исковому заявлению.

3.2. Избранная федеральным законодателем конфигурация порядка рассмотрения споров о результатах определения кадастровой стоимости как основанного на сочетании административно-юрисдикционных и судебных процедур, очевидно, не предполагала и не предполагает возможности автоматического переноса требований, относящихся к одной такой процедуре, на другую, без учета объективной специфики каждой из них, в том числе обусловленной конституционными принципами разделения властей, самостоятельности и независимости судебной власти, подчинения судей только Конституции Российской Федерации и федеральному закону (статьи 10 и 120, часть 1, Конституции Российской Федерации).

Из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой регулирование права на судебную защиту и самого правосудия — исключительная прерогатива федерального законодателя (Постановление от 14 июля 2005 года № 8-П), и коррелирующих с ней взаимосвязанных положений Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (абзац третий статьи 3, часть 1 статьи 5), Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 года № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» (пункт 1 статьи 9) и Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (часть 1 статьи 2) следует, что увязывание в пункте 5 части 2 статьи 246 этого Кодекса необходимости представления положительного экспертного заключения на отчет оценщика, подготовленного в рамках саморегулируемой организации, членом которой он является, со случаями, установленными федеральным органом, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию оценочной деятельности, недопустимо интерпретировать как основание для непосредственного регулирования таким федеральным органом порядка административного судопроизводства. Определенные этим федеральным органом случаи, когда наличие указанного положительного экспертного заключения обязательно, могут — применительно к правоотношениям, возникшим до вступления в силу Федерального закона от 2 июня 2016 года № 172-ФЗ, — оказывать регулирующее воздействие на реализацию процессуальных прав и обязанностей в рамках административного судопроизводства лишь постольку, поскольку они связаны с предшествующей судебному разбирательству административной процедурой рассмотрения споров о результатах определения кадастровой стоимости, т. е. речь идет исключительно о случаях, когда соответствующее экспертное заключение на момент обращения в суд уже должно было иметься в наличии у заинтересованного лица, воспользовавшегося — в силу предписания закона или по собственной инициативе — административной процедурой оспаривания результатов определения кадастровой стоимости в комиссии.

Придание положениям пункта 5 части 2 статьи 246 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации иного смысла, при котором обязанность приложить к административному исковому заявлению в суд положительное экспертное заключение на отчет оценщика в случаях, установленных уполномоченным федеральным органом, возлагалась бы на заинтересованное лицо безотносительно к его участию (обязательно или инициативному) в досудебной процедуре рассмотрения соответствующего спора, фактически позволяло бы указанному федеральному органу определять условия, от соблюдения которых зависит сама возможность реализации права на судебную защиту в соответствующем порядке судопроизводства, что вступает в противоречие с Конституцией Российской Федерации, ее статьями 46 (часть 1), 71 (пункты «в», «о»), 72 (пункт «б» части 1),

76 (часть 1) и 120 (часть 1). При этом следует учитывать также, что в силу взаимосвязанных положений статей 2, 18, 46 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации требования, установленные законом для обращения в суд, не подлежат расширительному толкованию, влекущему возложение на заинтересованное лицо дополнительных, помимо установленных законом, а тем более – вопреки ему, ограничительных условий реализации права на судебную защиту, включая представление документов в составе или случаях, прямо в законе не оговоренных.

Соответственно, правовое регулирование рассмотрения споров о кадастровой стоимости предполагает, в том числе с учетом правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации, что в период действия абзаца шестого части шестнадцатой статьи 24¹⁸ Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» не требовалось представления физическими лицами, не воспользовавшимися процедурой досудебного урегулирования такого спора, положительного экспертного заключения на отчет об оценке рыночной стоимости объекта недвижимости при обращении в суд с заявлением об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости, а с момента утраты указанной нормой юридической силы более не требуется представления в суд такого экспертного заключения и иными субъектами оспаривания результатов определения кадастровой стоимости (если только ранее указанного момента они не воспользовались административной процедурой ее оспаривания).

4. Таким образом, поскольку в вопросе о соответствии Конституции Российской Федерации оспариваемых С. А. Данилюком пункта 5 части 2 статьи 246 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и части шестнадцатой статьи 24¹⁸ Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» отсутствует неопределенность, его жалоба не удовлетворяет установленным Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» требованиям, согласно которым обращение подобного рода признается допустимым (статьи 96 и 97), а потому она не может быть принята к рассмотрению Конституционным Судом Российской Федерации.

Проверка законности и обоснованности судебных актов, вынесенных по конкретному делу С. А. Данилюка, должна осуществляться судебными инстанциями в установленной законом процедуре – с учетом сформулированных в настоящем Определении правовых позиций и на основе исследования фактических обстоятельств спора с участием заявителя; к полномочиям же Конституционного Суда Российской Федерации, предусмотренным статьей 125 Конституции Российской Федерации и статьей 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», такая проверка не относится.

Кроме того, в настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе находится внесенный Правительством Российской Федерации проект федерального закона № 67484-7 «О внесении изменений в статью 24¹⁸ Федерального закона “Об оценочной деятельности в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации», в соответствии с которым пункт 5 части 2 статьи 246 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации предлагается признать утратившим силу (подпункт «б» пункта 3 статьи 3).

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л :

1. Признать жалобу гражданина Данилюка Сергея Александровича не подлежащей дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного заявителем вопроса не требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» итогового решения в виде постановления.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) и в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Для заметок

Для заметок