

ВКС

Вестник
Конституционного
Суда
Российской
Федерации

1'20

2'20

3'20

4'20

5'20

6'20

Учредитель —
Конституционный Суд
Российской
Федерации

Редакционный совет:
Н. С. БОНДАРЬ (председатель)
А. Н. КОКОТОВ
В. А. СИВИЦКИЙ
Н. А. СЕРГЕЕВА

Главный редактор —
Н. А. Сергеева
Адрес редакции: 190000, Санкт-Петербург,
Сенатская площадь, дом 1
Телефон: +7 (812) 404-32-51

Номер подготовили:

И. А. Бойцов
М. В. Бухаркина
О. Е. Дернова
И. А. Михайлова
Л. А. Некрасова
М. Г. Осипов
Н. Ю. Сильваненок
Е. В. Скалон
А. В. Юсупова

Художник А. Б. Бобров

Зарегистрирован Федеральной службой по
надзору в сфере связи, информационных
технологий и массовых коммуникаций.
Свидетельство о регистрации
Эл. № ФС77-75438 от 1 апреля 2019 года.

6'2020

В НОМЕРЕ

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности части 4 статьи 3.7, статей 25.1–25.5¹ и части 1 статьи 30.12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой иностранной компании «Majena Shipping Company Limited» от 15 октября 2020 года № 41-П 3

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности части 1 статьи 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданки М.Г.Анциновой от 16 октября 2020 года № 42-П 11

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности подпунктов «а», «е» пункта 14¹ статьи 35, подпункта «в» пункта 24 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также пункта 6 части 1, пункта 4 части 2 статьи 27 и пункта 3 части 24 статьи 30 Закона Московской области «О муниципальных выборах в Московской области» в связи с жалобой гражданина М.Ю.Серяпова от 23 октября 2020 года № 43-П 24

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 7 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» в связи с жалобой Новосибирского областного союза организаций профсоюзов «Федерация профсоюзов Новосибирской области» от 27 октября 2020 года № 44-П 35
Мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А.Н.Кокотова 43

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности части 3 статьи 5.26 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и пункта 8 статьи 8 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» в связи с жалобой религиозной организации Церковь христиан веры евангельской (пятидесятников) «Слово жизни» Долгопрудный от 3 ноября 2020 года № 45-П 47

6'2020

Уважаемые читатели!

В связи со вступлением в силу Федерального конституционного закона от 9 ноября № 5-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» прекращается выпуск «Вестника Конституционного Суда Российской Федерации». Это последний его номер.

Время не стоит на месте, развиваются информационные технологии, за последние десятилетия прочно вошедшие в нашу жизнь. Сегодня гражданам нашей страны и всем интересующимся деятельностью Конституционного Суда Российской Федерации доступен его официальный сайт в сети Интернет (www.ksrf.ru), на котором размещаются принятые им постановления, заключения и определения, как того требует названный Федеральный конституционный закон.

В отличие от «Вестника Конституционного Суда Российской Федерации», с 2019 года распространявшегося только в электронном виде, на сайте можно ознакомиться со всеми решениями органа конституционного контроля, и мы прилагаем усилия, чтобы информация появлялась на сайте оперативно, а доступ к ней был прост и удобен. Надеемся, что в этом смысле мы не отстаем от века и прекращение выпуска «Вестника Конституционного Суда Российской Федерации» не расстроит наших читателей, коллег, всех заинтересованных в быстром и надежном доступе к нужным им сведениям.

Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» предусматривает и иные способы обнародования постановлений, заключений и наиболее важных определений Конституционного Суда Российской Федерации. Так, «Официальный интернет-портал правовой информации» (www.pravo.gov.ru) уже стал привычным источником сведений об изменениях в текущем законодательстве, как стали повседневным инструментом для теоретиков и практиков другие электронные базы данных.

Мы благодарим наших читателей за то, что они были с нами, и уверены, что они и в дальнейшем оперативно, в удобной для работы форме будут проинформированы о решениях Конституционного Суда Российской Федерации, являющихся важной частью правовой системы России.

Главный редактор Н.А.Сергеева

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

15 октября
2020 года,
город Санкт-
Петербург

№ 41-П

по делу о проверке конституционности части 4 статьи 3.7, статей 25.1–25.5¹ и части 1 статьи 30.12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой иностранной компании «Majena Shipping Company Limited»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, 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 4 статьи 3.7, статей 25.1–25.5¹ и части 1 статьи 30.12 КоАП Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба иностранной компании «Majena Shipping Company Limited». Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика К.В.Арановского, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Иностранная компания «Majena Shipping Company Limited» оспаривает конституционность части 4 статьи 3.7 «Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения», статей 25.1 «Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении», 25.2 «Потерпевший», 25.3 «Законные представители физического лица», 25.4 «Законные представители юридического лица», 25.5 «Защитник и представитель», 25.5¹ «Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей» и части 1 статьи 30.12 «Право на обжалование, опротестование вступивших в законную силу постановлений по делу об административном правонарушении, решений по результатам рассмотрения жалоб, протестов» КоАП Российской Федерации.

1.1. ООО «Кристалл Марин» — контрагент иностранной компании «Majena Shipping Company Limited» по договору бербоут-чартера ввезло на таможенную территорию Евразийского экономического союза (ЕАЭС) в соответствии с таможенной процедурой временного ввоза буксирное судно «Маринус», принадлежащее заявителю. В дальнейшем ООО «Кристалл Марин» передало это судно ООО «Сиэмай Альфа Оффшор» по договору тайм-чартера в отсутствие на то разрешения таможенного органа.

Постановлением судьи Пролетарского районного суда города Ростова-на-Дону от 10 июня 2019 года, вступившим в законную силу 13 июля 2019 года, ООО «Сиэмай Альфа Оффшор» было признано виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного статьей 16.21 «Незаконное пользование товарами, их приобретение, хранение либо транспортировка» КоАП Российской Федерации, и ему было назначено административное наказание в виде административного штрафа с конфискацией буксирного судна «Маринус».

Иностранная компания «Majena Shipping Company Limited» обратилась в Ростовский областной суд с жалобой на это постановление, полагая, что дополнительное административное наказание в виде конфискации предмета административного правонарушения (принадлежащего ей судна) несоразмерно характеру и последствиям совершенного административного правонарушения и назначено ООО «Сиэмай Альфа Оффшор» без обоснования необходимости в нем.

Производство по жалобе представителя иностранной компании «Majena Shipping Company Limited» на указанное постановление было прекращено постановлением заместителя председателя Ростовского областного суда от 15 ноября 2019 года на том основании, что компания не относится к лицам, которые вправе его обжаловать.

По мнению заявителя, оспариваемые законоположения не соответствуют статьям 19 (часть 1), 35 (часть 1), 45 (часть 1) и 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, поскольку не позволяют собственнику имущества, конфискованного на основании вынесенного в отношении другого лица постановления по делу об административном правонарушении, обжаловать это постановление.

1.2. В соответствии со статьями 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации, проверяя по жалобе объединения граждан конституционность закона или отдельных его положений, примененных в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, и затрагивающих конституционные права и свободы, на нарушение которых ссылается заявитель, принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой поставлена под сомнение, 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.

Из представленных материалов не следует, что суд в деле заявителя применял положения статей 25.1, 25.3, 25.4, 25.5 и 25.5¹, а также частей 2, 3 и 4 статьи 25.2 КоАП Российской Федерации.

Что касается части 1 статьи 25.2 КоАП Российской Федерации, на которую суд сослался, имея в виду отсутствие оснований для признания заявителя потерпевшим по делу об административном правонарушении, то она, определяя потерпевшим физическое или юридическое лицо, которым физический, имущественный или моральный вред причинен непосредственно административным правонарушением, сама по себе не касается прав заявителя в том смысле, в каком он усматривает их нарушение.

Соответственно, жалоба иностранной компании «Majena Shipping Company Limited» в части оспаривания конституционности статей 25.1–25.5¹ КоАП Российской Федерации не отвечает условиям допустимости обращения в Конституционный Суд Российской Федерации, а потому 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». Вместе с тем при рассмотрении настоящего дела Конституционный Суд Российской Федерации положения указанных статей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях принимает во внимание в той мере, в какой они в их системной

взаимосвязи с положениями части 1 статьи 30.12 того же Кодекса влияют на истолкование и применение указанных законоположений в определении состава лиц, обладающих правом обжаловать вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении.

Таким образом, часть 4 статьи 3.7 и часть 1 статьи 30.12 КоАП Российской Федерации являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу постольку, поскольку в системе действующего правового регулирования на их основании решается вопрос о праве собственника имущества обжаловать принятое в отношении другого лица постановление по делу об административном правонарушении в области таможенного дела в части конфискации его имущества, которое в режиме временного ввоза находится на таможенной территории ЕАЭС во владении (пользовании) иных лиц.

2. Конституция Российской Федерации, гарантируя в России единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности, а также признание и защиту равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности (статья 8), возлагает на государство признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина (статья 2), в том числе права частной собственности, которое, согласно ее статье 35, охраняется законом (часть 1) и включает в себя право каждого иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (часть 2), с тем что никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда (часть 3).

Приведенные конституционные положения, как это следует из правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выражают верховенство права в одном из его основополагающих смыслов, а именно в общепризнанном принципе неприкосновенности собственности, который являет собой гарантию права собственности, включая владение, пользование и распоряжение своим имуществом. В силу этого принципа, как и фундаментальных принципов юридического равенства и справедливости, вмешательство государства в отношении собственности не должно быть произвольным и нарушать равновесие между законными интересами общества и необходимыми условиями защиты основных прав личности, что предполагает разумную соразмерность между публично значимыми целями и предназначенными к их достижению средствами, чтобы был обеспечен баланс конституционно защищаемых ценностей и лицо не подвергалось чрезмерным и безосновательным правообременениям (Постановление от 16 июля 2008 года № 9-П и др.).

При этом конституционные гарантии охраны частной собственности законом и допустимости лишения имущества не иначе как по решению суда, как и гарантии судебной защиты распространяются и на гражданско-правовые отношения, и на отношения государства и личности в области публичного права. Предписание же статьи 35 (часть 3) Конституции Российской Федерации о лишении имущества не иначе как по решению суда предполагает принятие судом не сугубо формального решения в юрисдикционной процедуре, допускающей лишение собственности в качестве меры юридической ответственности, а в соответствии с конституционными гарантиями судебной защиты прав и свобод (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 февраля 2019 года № 11-П).

Изложенное означает недопустимость произвольного изъятия имущества в нарушение права собственности и вопреки конституционным гарантиям его защиты, равно как и недопустимость отказа в праве на судебную защиту, что предполагает, кроме прочего, процессуальное обеспечение указанных прав и гарантий, которое исключало бы, по общему правилу, лишение лица его имущества судебным актом по делу, если такое лицо не вправе в этом деле участвовать.

2.1. Обращаясь в ряде решений к принципам юридической ответственности, Конституционный Суд Российской Федерации исходил из того, что по смыслу статей 49, 50, 52, 54 и 64 Конституции Российской Федерации принципы презумпции невиновности и виновной ответственности, подразумевая вину как необходимый элемент состава правонарушения (и основание юридической ответственности), выражают общие принципы права относительно применения государственного принуждения в виде публичной ответственности как в уголовном, так и в административном праве. Меньшая, чем в преступлениях, степень причиняемого вреда и общественной опасности не означает, что административные правонарушения как вид публично-правовых деликтов изъяты из-под действия принципов юридической ответственности и конституционного права на судебную защиту и на справедливое судебное разбирательство (постановления от 25 января 2001 года № 1-П, от 27 апреля 2001 года № 7-П и от 17 июля 2002 года № 13-П; определения от 9 апреля 2003 года № 172-О, от 7 декабря 2010 года № 1570-О-О и др.).

По смыслу Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 2011 года № 6-П положения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, устанавливая принципы административной ответственности, регламентируя производство по делу об административном правонарушении и тем самым конкретизируя положения статей 17 (части 1 и 3), 46 (части 1 и 2), 49 (часть 1), 51 (часть 1), 54 (часть 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, должны обеспечить надлежащие нормативно-правовые основания и условия установления обстоятельств совершенного правонарушения и вины в его совершении лиц, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, или отсутствия таковой. Названным Постановлением Конституционный Суд Российской Федерации признал не соответствующими статьям 35 (части 1 и 3), 46 (часть 1), 54 (часть 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации положения части 2 статьи 8.28 КоАП Российской Федерации в той мере, в какой они во взаимосвязи с частью 1 статьи 3.7 указанного Кодекса допускали в качестве административного наказания конфискацию орудия совершения административного правонарушения, принадлежащего на праве собственности лицу, не привлеченному к административной ответственности за соответствующее административное правонарушение и не признанному в законной процедуре виновным в его совершении. Этот вывод был сделан в защиту конституционных прав собственников имущества и распространяется в целом на административно-деликтные отношения в области предпринимательской деятельности применительно к возможности конфискации орудия совершения правонарушения, совершенного лицом, которому оно не принадлежит на праве собственности (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 марта 2012 года № 404-О-О).

2.2. Применительно же к имуществу, явившемуся орудием или предметом таможенного правонарушения, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 14 мая 1999 года № 8-П не исключил возможности его конфискации независимо от того, принадлежат ли конфискуемые товары и транспортные средства на праве собственности лицу, совершившему правонарушение, и установлено ли это лицо, поскольку иное давало бы организаторам незаконного перемещения товаров противоправные преимущества, позволяя перелгать ответственность на неплатежеспособных лиц либо на лиц, пребывающих за границей, что подрывало бы правопорядок в сфере таможенного регулирования и было бы несовместимо с его целями и задачами.

Полагая в этой связи возможной конфискацию имущества у иных, кроме собственника, лиц, Конституционный Суд Российской Федерации исходил из незаконности перемещения товаров и транспортных средств через границу, притом что его организаторы могли бы безнаказанно действовать во вред таможенному правопорядку за счет неизвестности собственника предметов (орудия совершения) таможенного правонарушения и (или) недоступности виновных лиц для российской юрисдикции. Конституционный Суд Российской Федерации учитывал, что за пределами российской

юрисдикции во многих случаях нельзя без неоправданных издержек обеспечить выявление собственника конфискуемого имущества и его привлечение, в том числе принудительное, к производству по делу об ответственности за нарушение таможенных правил. Конституционный Суд Российской Федерации сформировал указанную правовую позицию с учетом принципа единства и взаимности, отражающего стремление государств не ставить себя в невыгодные условия с точки зрения защиты таможенного режима, и допустил конфискацию предметов и орудий таможенного правонарушения у иных, помимо собственника, правонарушителей, имея в виду незаконное перемещение товаров через границу. Ввиду изложенного конфискация предметов и орудий таможенного (впоследствии — административного) правонарушения у их владельца (держателя), привлекаемого к ответственности за нарушение таможенных правил, была признана допустимой безотносительно к тому, обеспечено ли собственнику имущества право участвовать в рассмотрении соответствующего дела.

3. Федеральным законом от 30 декабря 2012 года № 314-ФЗ «О внесении изменений в статьи 3.7 и 8.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», принятым во исполнение Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 2011 года № 6-П и с учетом правовой позиции, изложенной в его Постановлении от 14 мая 1999 года № 8-П, статья 3.7 КоАП Российской Федерации была дополнена частью 4, согласно которой конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, принадлежащих на праве собственности лицу, не привлеченному к административной ответственности за данное административное правонарушение и не признанному в судебном порядке виновным в его совершении, не применяется, за исключением административных правонарушений в области таможенного дела (нарушения таможенных правил), предусмотренных главой 16 этого Кодекса.

В таможенном деле, однако, возможны такие нарушения правил, не исключая правил временного ввоза, когда товар или транспортное средство законно перемещены через границу при достоверно известном составе участников таможенных правоотношений и связанных с ними лиц, включая собственника ввезенного имущества, а затем поступают в оборот в нарушение таможенных процедур, но на таможенной территории, где Российская Федерация имеет эффективные средства таможенного контроля и законного принуждения, в том числе процессуального. Это позволяет, в частности, установить собственника имущества, послужившего предметом или орудием совершения административного правонарушения (если оно не принадлежит правонарушителю), а также характер его взаимоотношений с правонарушителем постольку, поскольку сам собственник определенно известен российским таможенным органам и судам и во всяком случае не уклоняется от осуществления прав и обязанностей под российской юрисдикцией.

3.1. Между тем по буквальному смыслу положений части 4 статьи 3.7 КоАП Российской Федерации конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения может быть назначена в качестве административного наказания за любое правонарушение, если оно предусмотрено статьями главы 16 указанного Кодекса, независимо от того, принадлежит ли имущество лицу, в отношении которого ведется производство по соответствующему делу. При этом собственник конфискуемого имущества, который не привлечен к административной ответственности, кроме вмешательства в его право собственности, ограничен в праве на судебную защиту, поскольку в силу указанных законоположений его участие в производстве по делу об административных правонарушениях в области таможенного дела не предполагается независимо от характера и состава правонарушения (в области таможенных правил), его объективной стороны и обстоятельств конкретного дела. Даже если лицо иностранного происхождения примет деятельные меры к тому, чтобы в российской юрисдикции участвовать в производстве по делу, в рамках которого его имущество конфисковано как предмет или орудие совершения административного правонарушения, оно при действующем правовом регулировании лишено процессуальных прав,

позволяющих оспаривать основания и процедуру конфискации своего имущества и пользоваться иными правами, обеспечивающими конституционное право каждого на судебную защиту. Такое лицо не имеет ни права на получение извещений по делу, в котором суд определяет судьбу принадлежащего ему имущества, ни права оспорить постановление по делу об административном правонарушении, в том числе после его вступления в законную силу, когда и если собственник узнает о таком юрисдикционном производстве уже по его завершении.

Так, согласно части 1 статьи 30.12 КоАП Российской Федерации вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано лицами, указанными в статьях 25.1–25.5¹ этого Кодекса. Соответственно, не признавая права оспаривать вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное в отношении другого лица, за собственником имущества, конфискованного по такому постановлению, это законоположение отсылает к предписаниям иных статей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, притом, однако, что и они не относят собственников соответствующего имущества к отдельному роду субъектов, которые имели бы в продолжение и в защиту материального права собственности доступ к процессуальным правам, включая право оспаривать вступившие в законную силу постановления по делу об административном правонарушении. Соучастия и других видов причастности к противоправной наказуемой деятельности названный Кодекс также не предусматривает ни в материально-правовой, ни в процессуальной части, кроме соисполнительства в значении обстоятельств, отягчающих административную ответственность (пункт 4 части 1 статьи 4.3). Изложенное исключает участие указанных субъектов в каком-либо статусе в делах, решения по которым определяют судьбу принадлежащей им собственности.

3.2. Из материалов, дополнительно полученных Конституционным Судом Российской Федерации по настоящему делу, следует, что с 2010 по 2017 год ООО «Кристалл Марин» ввезло в Российскую Федерацию и задекларировало в таможенной процедуре временного ввоза несколько морских судов, включая суда, ввезенные по договорам бербоут-чартера с компанией «Majena Shipping Company Limited».

По итогам камеральной проверки, проведенной с 10 декабря 2018 года по 8 февраля 2019 года в отношении ввезенных ООО «Кристалл Марин» морских судов, таможенный орган посчитал, что в нарушение условий заявленной таможенной процедуры (временного ввоза) названное общество неоднократно передавало морские суда третьим лицам по договорам тайм-чартера без разрешения таможенного органа, в связи с чем решениями таможенного органа указанному обществу начислены пени за несвоевременную уплату таможенных пошлин и налога в отношении этих морских судов. Решением Арбитражного суда Ростовской области от 6 сентября 2019 года, оставленным без изменения судами апелляционной и кассационной инстанций, ООО «Кристалл Марин» отказано в признании решений таможенного органа недействительными.

Впоследствии за передачу судов в пользование третьим лицам без разрешения таможенного органа ООО «Кристалл Марин» было привлечено по нескольким делам к административной ответственности по части 2 статьи 16.19 «Несоблюдение таможенной процедуры» КоАП Российской Федерации (пользование или распоряжение товарами в нарушение таможенной процедуры, под которую они помещены, в том числе передача права использования таможенной процедуры посредством передачи в отношении товаров прав владения, пользования или распоряжения, если это допускается в соответствии с таможенной процедурой, другому лицу без разрешения таможенного органа, если такое разрешение обязательно). Постановлениями Пролетарского районного суда города Ростова-на-Дону от 18 апреля 2019 года ООО «Кристалл Марин» были назначены административные штрафы с конфискацией соответствующих морских судов за совершение указанных административных правонарушений.

Другие лица, в свою очередь получавшие от ООО «Кристалл Марин» указанные суда по договорам тайм-чартера, также были по многим эпизодам привлечены к административной ответственности по статье 16.21 КоАП Российской Федерации. Помимо штрафа, конфискация морского судна, принадлежащего заявителю, была назначена, в частности, ООО «Г.», которое постановлением того же суда от 19 апреля 2019 года было признано виновным в совершении указанного административного правонарушения, поскольку получило это судно от ООО «Кристалл Марин». При этом в некоторых делах суд назначал разным лицам конфискацию одного и того же судна.

В дальнейшем, однако, решениями от 25 июня 2019 года Ростовский областной суд изменил все судебные постановления от 18 апреля 2019 года, исключив из назначенных по этим делам наказаний конфискацию морских судов у ООО «Кристалл Марин»; решением от 26 июля 2019 года он также исключил конфискацию морского судна из наказаний, назначенных по делу постановлением от 19 апреля 2019 года.

Впоследствии и сам Пролетарский районный суд города Ростова-на-Дону не назначал конфискацию чужих судов в дополнение к штрафам, наложенным на ООО «Кристалл Марин» и его контрагентов-фрагтователей в делах об административных правонарушениях, предусмотренных частью 2 статьи 16.19 и статьей 16.21 КоАП Российской Федерации.

Между тем в отношении ООО «Сизмай Альфа Оффшор» дело об административном правонарушении, предусмотренном статьей 16.21 КоАП Российской Федерации, было разрешено Пролетарским районным судом города Ростова-на-Дону с назначением конфискации буксирного судна «Маринус» (постановление от 10 июня 2019 года). При этом представитель ООО «Сизмай Альфа Оффшор», надлежаще извещенный о рассмотрении дела, не участвовал в судебном заседании, постановление по делу не было обжаловано и вступило в законную силу без проверки вышестоящей инстанцией, которая не могла, соответственно, и корректировать назначенное наказание ни по ориентирам судебной практики, ни по обстоятельствам, относящимся к праву собственности на предмет конфискации.

3.3. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал, что право на судебную защиту признается и гарантируется в Российской Федерации согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации как основное и неотчуждаемое право человека на основе принципа равенства всех перед законом и судом (статья 17, части 1 и 2; статья 19, часть 1; статья 46, части 1 и 2). Это право включает в себя не только право на обращение в суд, но и гарантированную государством возможность получения реальной судебной защиты путем восстановления нарушенных прав и свобод. Иное не согласуется с универсальным для всех видов судопроизводства, включая административное, требованием эффективного восстановления в правах посредством правосудия, отвечающего критериям справедливости (постановления от 2 февраля 1996 года № 4-П, от 3 февраля 1998 года № 5-П, от 28 мая 1999 года № 9-П, от 11 мая 2005 года № 5-П, от 25 апреля 2011 года № 6-П и др.).

Европейский Суд по правам человека поддерживает сходную позицию относительно эффективности средств правовой защиты, которая означает, в частности, что они должны предотвращать предполагаемое нарушение или прекращать его, как и предоставлять адекватную компенсацию за уже произошедшее нарушение (постановления от 26 октября 2000 года по делу «Кудла (*Kudla*) против Польши», от 30 ноября 2004 года по делу «Кляхин (*Klyakhin*) против России» и др.).

Между тем часть 4 статьи 3.7 и часть 1 статьи 30.12 КоАП Российской Федерации несоразмерно ограничивают право на судебную защиту и обеспечиваемое им право собственности вопреки требованиям статей 35 (части 1 и 3), 46 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, поскольку они в системе действующего правового регулирования, допуская по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела конфискацию орудия совершения или предмета административного

правонарушения — товаров и (или) транспортных средств у лиц, не являющихся собственниками соответствующего имущества, не предусматривают права собственника имущества обжаловать постановление по делу об административном правонарушении в части конфискации имущества в случае, когда товар или транспортное средство законно перемещены через таможенную границу и находятся на таможенной территории ЕАЭС, где таможенные органы и суды Российской Федерации имеют эффективные средства контроля и законного принуждения, в том числе процессуального, при достоверно известном составе участников таможенных и связанных с ними правоотношений, включая собственника имущества, который не уклоняется от осуществления своих прав и обязанностей под российской юрисдикцией.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47¹, 68, 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 часть 4 статьи 3.7 и часть 1 статьи 30.12 КоАП Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 35 (части 1 и 3), 46 (часть 1) и 55 (часть 3), в той мере, в какой они в системе действующего правового регулирования, допуская по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела конфискацию орудия совершения или предмета административного правонарушения — товаров и (или) транспортных средств у лиц, не являющихся собственниками соответствующего имущества, не предусматривают права собственника имущества обжаловать постановление по делу об административном правонарушении в части конфискации имущества в случае, когда товар или транспортное средство законно перемещены через таможенную границу и находятся на таможенной территории ЕАЭС, где таможенные органы и суды Российской Федерации имеют эффективные средства контроля и законного принуждения, в том числе процессуального, при достоверно известном составе участников таможенных и связанных с ними правоотношений, включая собственника имущества, который не уклоняется от осуществления своих прав и обязанностей под российской юрисдикцией.

2. Прекратить производство по делу в части, касающейся проверки конституционности статей 25.1–25.5¹ КоАП Российской Федерации.

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

4. Постановление заместителя председателя Ростовского областного суда от 15 ноября 2019 года, которым было прекращено производство по жалобе иностранной компании «Majena Shipping Company Limited» на постановление судьи Пролетарского районного суда города Ростова-на-Дону от 10 июня 2019 года, которым ООО «Сизмай Альфа Оффшор» в качестве дополнительного административного наказания назначена конфискация буксирного судна «Маринус», собственником которого является иностранная компания «Majena Shipping Company Limited», подлежит пересмотру.

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».

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

16 октября
2020 года,
город Санкт-
Петербург

№ 42-П

по делу о проверке конституционности
части 1 статьи 8.8 Кодекса Российской
Федерации об административных
правонарушениях в связи с жалобой
гражданки М.Г.Анциновой

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, 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 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданки М.Г.Анциновой. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение.

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

установил:

1. Часть 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации закрепляет, что использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием, за исключением случаев, предусмотренных частями 2, 2¹ и 3 данной статьи, влечет наложение административного штрафа в случае, если определена кадастровая стоимость земельного участка, на граждан в размере от 0,5 до 1 процента кадастровой стоимости земельного участка, но не менее десяти тысяч рублей, на должностных лиц — от 1 до 1,5 процента кадастровой стоимости земельного участка, но не менее двадцати тысяч рублей, на юридических лиц — от 1,5 до 2 процентов кадастровой стоимости земельного участка, но не менее ста тысяч рублей, а в случае, если не определена кадастровая стоимость земельного участка, на граждан в размере от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей, на должностных лиц — от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей, на юридических лиц — от ста тысяч до двухсот тысяч рублей.

Конституционность приведенного законоположения оспаривает гражданка М.Г.Анцинова, которая постановлением заместителя главного государственного инспектора Забайкальского края по использованию и охране земель — начальника отдела государственного земельного надзора, геодезии и картографии Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Забайкальскому краю от 24 августа 2017 года признана виновной в совершении административного

правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации, и подвергнута административному наказанию в виде административного штрафа в размере десяти тысяч рублей. По мнению указанного должностного лица, заявительница, являвшаяся согласно сведениям Единого государственного реестра недвижимости собственником двух земельных участков, отнесенных к категории земель населенных пунктов (зона застройки индивидуальными жилыми домами «Ж-3»), с установленными видами разрешенного использования «размещение индивидуального жилого дома» и «завершение строительства индивидуального жилого дома», наряду с этим содержала на них сельскохозяйственных животных (кур, уток, свиней, коз), т.е. использовала свои земельные участки с нарушением Классификатора видов разрешенного использования земельных участков (утвержден приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 1 сентября 2014 года № 540), поскольку этим Классификатором на земельных участках, предоставляемых для индивидуального жилищного строительства (код 2.1), не предусматривается возможность содержания сельскохозяйственных животных.

Не согласившись с оценкой противоправности своих действий в качестве основания для привлечения к административной ответственности, М.Г.Анцинова в судебном порядке оспорила постановление о назначении ей административного штрафа. Однако решением судьи Ингодинского районного суда города Читы от 12 декабря 2017 года, оставленным без изменения судами вышестоящих инстанций (решение судьи Забайкальского краевого суда от 29 января 2018 года, постановление председателя Забайкальского краевого суда от 8 ноября 2018 года, постановление судьи Верховного Суда Российской Федерации от 5 марта 2019 года), в удовлетворении жалобы заявительницы на указанное постановление было отказано.

Подтверждая законность привлечения М.Г.Анциновой к административной ответственности, суды, опираясь, помимо прочего, на положения Земельного кодекса Российской Федерации (пункт 3 статьи 85) и Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (пункт 4 части 5 статьи 8, пункт 3 статьи 13 и пункт 2 статьи 32), руководствовались тем, что выбор любого вида разрешенного использования земельного участка из числа всех допустимых для категории, к которой относится земельный участок, в соответствии с зонированием территорий должен быть оформлен в установленном законом порядке, а потому фактическое изменение собственником (правообладателем) разрешенных видов его использования невозможно без уведомительного отражения в Едином государственном реестре недвижимости. Исходя из этого решением судьи Ингодинского районного суда города Читы от 12 декабря 2017 года и постановлением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 5 марта 2019 года были отвергнуты доводы М.Г.Анциновой о том, что согласно Правилам землепользования и застройки города Читы (утверждены решением Думы городского округа «Город Чита» от 12 ноября 2009 года № 171) принадлежащие ей земельные участки отнесены к зоне застройки индивидуальными жилыми домами (основной вид использования), в которой также предусмотрена возможность возведения построек для содержания скота и птицы (вспомогательный вид использования), вследствие чего она в силу пункта 2 статьи 7 и пункта 3 статьи 85 Земельного кодекса Российской Федерации могла самостоятельно выбирать любой, в том числе вспомогательный, вид их разрешенного использования из предусмотренных зонированием территорий видов без дополнительных разрешений и процедур согласования.

В то же время вынесенным в отношении заявительницы решением судьи Забайкальского краевого суда от 29 января 2018 года были признаны безосновательными для целей ее привлечения к административной ответственности ссылки должностного лица административного органа и судьи районного суда на Классификатор видов разрешенного использования земельных участков, так как согласно части 11 статьи 34 Федерального закона от 23 июня 2014 года № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс

Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» разрешенное использование земельных участков, установленное до дня утверждения в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации классификатора видов разрешенного использования земельных участков, признается действительным вне зависимости от его соответствия указанному классификатору.

М.Г.Анцинова утверждает, что часть 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации, устанавливающая ответственность за использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием (за исключением случаев, предусмотренных частями 2, 2¹ и 3 этой же статьи), необоснованно ограничивает в отношении собственников (правообладателей) земельных участков гарантированное федеральным законом право самостоятельного выбора вида их использования из ранее установленных для определенной территориальной зоны видов разрешенного использования без каких-либо санкций со стороны государства. В связи с этим она просит признать данное законоположение не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 1, 2 и 55 (часть 3), в той мере, в какой по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, оно допускает возможность привлечения к административной ответственности собственника земельного участка, самостоятельно реализовавшего свое право на выбор (фактическое изменение) основного или вспомогательного вида использования земельного участка в пределах установленных для конкретной территориальной зоны видов разрешенного использования.

Поскольку суждения, согласно которым в случае, когда собственник (правообладатель) земельного участка в дополнение к основному виду его разрешенного использования самостоятельно выбирает вспомогательный вид разрешенного использования, от него обязательно требуется внесение в Единый государственный реестр недвижимости соответствующих сведений, а невыполнение этого требования влечет применение части 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации, положены в основу не только решения судьи Ингодинского районного суда города Читы от 12 декабря 2017 года, но и постановления судьи Верховного Суда Российской Федерации от 5 марта 2019 года, являющегося завершающим судебным актом по данному делу, Конституционный Суд Российской Федерации оценивает жалобу М.Г.Анциновой как допустимую, несмотря на то что в промежуточных судебных актах (решение судьи Забайкальского краевого суда от 29 января 2018 года и постановление председателя Забайкальского краевого суда от 8 ноября 2018 года) главным аргументом в пользу законности привлечения заявительницы к административной ответственности признавалось нарушение порядка осуществления вспомогательного разрешенного использования земельного участка в части, касающейся видов сельскохозяйственных животных, возведение строений для содержания которых допускалось на принадлежащих ей земельных участках.

Соответственно, вопросы, связанные с возможностью привлечения к административной ответственности, предусмотренной частью 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации, за нарушение собственником (правообладателем) земельного участка тех или иных правил вспомогательного вида его разрешенного использования, устанавливающих правовой режим целевого использования земель, — принимая во внимание особенности конституционного судопроизводства, осуществляемого по жалобам граждан в порядке конкретного нормоконтроля, — предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу не являются.

Таким образом, с учетом предписаний статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу часть 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации является постольку, поскольку на ее основании в системе действующего правового регулирования разрешается вопрос о привлечении к административной ответственности за использование земельного

участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием в случае, когда собственник (правообладатель) земельного участка использует земельный участок не только в соответствии с основным видом его разрешенного использования, указанным в Едином государственном реестре недвижимости, но и в соответствии со вспомогательным видом разрешенного использования, который предусмотрен правилами землепользования и застройки муниципального образования (градостроительным регламентом) для определенной территориальной зоны без внесения в Единый государственный реестр недвижимости соответствующих сведений.

2. Согласно Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в России как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории; граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю, владеть, пользоваться и распоряжаться ею как единолично, так и совместно с другими лицами при условии, что это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (статья 9, часть 1; статья 17, часть 3; статья 35, часть 2; статья 36, части 1 и 2). Корреспондирующие этим конституционным положениям нормы о праве каждого физического и юридического лица на уважение своей собственности и о запрете произвольно лишать имущества содержатся в статье 17 Всеобщей декларации прав человека и статье 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

В порядке реализации отмеченных предписаний Основного Закона, устанавливающих конституционные параметры правового регулирования земельных отношений, Земельный кодекс Российской Федерации (подпункт 8 пункта 1 статьи 1) закрепляет в качестве одного из основных принципов земельного законодательства принцип деления земель по целевому назначению на категории. Будучи неотъемлемым элементом правового регулирования земельных отношений, этот принцип призван обеспечить эффективное использование и одновременно охрану земли, каковым целям служат также положения Земельного кодекса Российской Федерации (пункт 2 статьи 7 и абзац второй статьи 42) и Гражданского кодекса Российской Федерации (пункт 2 статьи 260), возлагающие на собственников земельных участков, включая участки, отнесенные к категории земель населенных пунктов, обязанность использовать их в соответствии с разрешенным видом использования и установленным для них целевым назначением (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 30 января 2009 года № 1-П, от 30 июня 2011 года № 13-П, от 14 ноября 2019 года № 35-П и др.).

Из приведенных положений Конституции Российской Федерации и раскрывающих их содержание правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации вытекает обязанность законодателя соблюдать при регулировании земельных отношений баланс частных и публичных интересов, обусловленный конституционной ценностью земли как особого природного объекта и важнейшего компонента окружающей среды, и, отдавая себе отчет в том, что требование использования земельных участков по их целевому назначению неизбежно сопряжено с сопутствующим вмешательством в свободу владения, пользования и распоряжения имуществом, не допускать отступления, в том числе при установлении административной ответственности за нарушение данного требования, от конституционных норм, определяющих основания, цели и пределы допустимого ограничения прав и свобод граждан в России как правовом государстве.

2.1. Конституционный Суд Российской Федерации ранее указывал, что законодатель — в силу статей 1 (часть 1), 2, 9 (часть 1), 15 (часть 2), 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 36, 55 (часть 3), 71 (пункты «а», «в»), 72 (пункт «к» части 1) и 76 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации — не лишен возможности в рамках предоставленных ему дискреционных полномочий прибегать к установлению административной ответственности за нарушение земельного законодательства, в том числе если такое нарушение связано с использованием земельных участков не по их целевому назначению.

Конституционные требования справедливости, гуманизма и пропорциональности определяют необходимость дифференциации юридической ответственности в зависимости от существенных обстоятельств, влияющих на выбор в качестве санкций за то или иное противоправное деяние адекватной меры государственного принуждения. Предусматривая для совершивших правонарушение лиц конкретный вид юридической ответственности, необходимо соотносить его с характером действий (бездействия), их опасностью для находящихся под охраной закона ценностей, личностью и степенью вины правонарушителя, гарантируя тем самым разумную сопоставимость порождаемых последствий причиненному вреду и тем самым не прибегая к избыточному ограничению прав и свобод физических и юридических лиц.

При этом по смыслу статей 49 (часть 1) и 54 (часть 2) Конституции Российской Федерации правовое регулирование оснований, условий и сроков административной ответственности обязано учитывать, что она может наступать только за те деяния, которые законом, действующим на момент их совершения, признаются правонарушениями. Наличие состава правонарушения является необходимым основанием для всех видов ответственности, а его признаки и содержание конкретных составов правонарушений должны согласовываться с конституционными принципами демократического правового государства, включая требование справедливости, в его взаимоотношениях с физическими и юридическими лицами как субъектами ответственности. Общеизвестным принципом привлечения к ответственности во всех отраслях права является наличие вины как элемента субъективной стороны состава правонарушения, а всякое исключение из него должно быть выражено прямо и недвусмысленно, т.е. предусмотрено непосредственно в законе.

Закрепляя и изменяя составы административных правонарушений и меры ответственности за их совершение, федеральный законодатель связан вытекающими из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации критериями необходимости, пропорциональности и соразмерности ограничения прав и свобод граждан, а также обязан соблюдать гарантированное статьей 19 (часть 1) Конституции Российской Федерации равенство всех перед законом, означающее, что любое административное правонарушение, как и санкции за его совершение должны быть четко определены в законе, причем таким образом, чтобы исходя непосредственно из текста нормы — в случае необходимости с помощью толкования, данного ей судами, — каждый мог предвидеть административно-правовые последствия своих действий (бездействия). В противном случае может иметь место противоречивая правоприменительная практика, что ослабляет гарантии государственной защиты прав, свобод и законных интересов граждан (физических лиц) и их объединений (юридических лиц) от произвольного административно-юрисдикционного преследования и наказания (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 1999 года № 11-П, от 19 марта 2003 года № 3-П, от 17 января 2013 года № 1-П, от 10 февраля 2017 года № 2-П, от 18 января 2019 года № 5-П, от 14 ноября 2019 года № 35-П, от 23 июня 2020 года № 28-П и др.).

2.2. Изложенные правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации в полной мере распространяются на предусмотренное частью 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации законодательное регулирование административной ответственности за нецелевое использование земельных участков. Наряду с этим при оценке конституционности указанной нормы — поскольку она, равно как и большинство других норм Особенной части данного Кодекса, имеет бланкетный характер — отдельную значимость приобретает требование ее согласованности в общей системе правового регулирования с соответствующими правилами, установленными регулятивными законодательными (подзаконными) актами.

Хотя сам по себе бланкетный характер охранительных норм не может свидетельствовать об их противоречии Конституции Российской Федерации, в частности ее статье 54 (часть 2), законодатель, легализуя такие нормы в сфере правового регулирования

юридической ответственности, обязан заботиться о надлежащей степени их четкости (ясности), позволяющей заинтересованному лицу посредством обращения к нормативному материалу, содержащемуся в иных правовых актах, соотносить с ними свое поведение (как дозволенное, так и запрещенное) и предвидеть вызываемые им последствия. Соответственно, регулятивные нормы, непосредственно закрепляющие те или иные правила поведения, нарушение которых признается основанием юридической ответственности, должны быть сформулированы так, чтобы содержащиеся в них конструкции (субъективные права, юридические обязанности, юридические процедуры и т. п.) не препятствовали однозначному уяснению смысла действующего правового регулирования (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 31 марта 2011 года № 3-П, от 17 июня 2014 года № 18-П, от 23 сентября 2014 года № 24-П, от 17 февраля 2015 года № 2-П, от 27 февраля 2020 года № 10-П и др.).

Следовательно, применительно к диспозиции части 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации оценка соблюдения конституционного принципа определенности правового регулирования, подразумевающего ясное и четкое закрепление признаков состава административного правонарушения в качестве основания предусмотренной ею административной ответственности, невозможна в отрыве от нормативных положений, устанавливающих порядок и условия разрешенного целевого использования земельных участков, а потому также нуждающихся в конституционной проверке.

3. Согласно установленному Земельным кодексом Российской Федерации принципу деления земель по целевому назначению на категории правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства (подпункт 8 пункта 1 статьи 1). Собственники земельных участков и лица, не являющиеся собственниками земельных участков, обязаны использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту (статья 42).

Статья 7 названного Кодекса закрепляет, что земли в Российской Федерации по целевому назначению подразделяются на семь категорий: 1) земли сельскохозяйственного назначения; 2) земли населенных пунктов; 3) земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения; 4) земли особо охраняемых территорий и объектов; 5) земли лесного фонда; 6) земли водного фонда; 7) земли запаса (пункт 1); при этом правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов (пункт 2).

Регулирование отношений по использованию земельных участков, расположенных в границах населенных пунктов, тесно связано с решениями, принимаемыми органами публичной власти в градостроительной сфере и призванными обеспечить комфортную окружающую среду в населенных пунктах, благоприятные условия жизни, транспортную доступность и удобство расположения образовательных, медицинских учреждений, организаций торговли, культуры, физкультурно-спортивных и других организаций (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 октября 2015 года № 2317-О).

Для достижения этой цели статья 2 Градостроительного кодекса Российской Федерации закрепляет основные принципы законодательства о градостроительной деятельности, включая обеспечение комплексного и устойчивого развития территории на основе территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории (пункт 1), осуществление строительства на основе документов территориального планирования, правил землепользования и застройки и документации

по планировке территории (пункт 4). Обеспечивая гармоничное сочетание принципов земельного и градостроительного законодательства, федеральный законодатель раскрывает в Градостроительном кодексе Российской Федерации (пункты 7 и 9 статьи 1) и Земельном кодексе Российской Федерации (статья 85) понятие территориальной зоны, для которой в правилах землепользования и застройки определены границы и установлен градостроительный регламент, закрепляющий, помимо прочего, в пределах границ соответствующей территориальной зоны виды разрешенного использования земельных участков. Такие регламенты, как предусмотрено Земельным кодексом Российской Федерации (пункты 2 и 3 статьи 85), создают основу правового режима земельных участков для каждой территориальной зоны индивидуально, с учетом особенностей ее расположения и развития, а также возможности территориального сочетания различных видов использования (жилого, общественно-делового, производственного, рекреационного и др.), и обязательны для исполнения всеми их собственниками и арендаторами, землепользователями и землевладельцами.

Градостроительный кодекс Российской Федерации устанавливает также, что в отношении земельных участков, расположенных в пределах соответствующей территориальной зоны, в градостроительном регламенте в обязательном порядке, в частности, указываются виды разрешенного использования земельных участков (часть 6 статьи 30), среди которых могут быть основные виды разрешенного использования; условно разрешенные виды использования; вспомогательные виды разрешенного использования, допустимые только в качестве дополнительных по отношению к основным видам разрешенного использования и условно разрешенным видам использования и осуществляемые совместно с ними (часть 1 статьи 37).

Основные и вспомогательные виды разрешенного использования земельных участков выбираются правообладателями земельных участков, за исключением органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий, самостоятельно без дополнительных разрешений и согласования (пункт 2 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации и часть 4 статьи 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации). Предоставление же разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка осуществляется в установленном законом порядке; в случае отказа в предоставлении такого разрешения собственник земельного участка (физическое или юридическое лицо) вправе оспорить его в суде (части 6 и 7 статьи 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Совокупный анализ перечисленных законоположений свидетельствует о том, что собственник земельного участка во всяком случае имеет право самостоятельно выбрать для себя как основной, так и — в дополнение к основному — вспомогательный вид его разрешенного использования, которые предусмотрены правилами землепользования и застройки муниципального образования для определенной территориальной зоны. При этом ни Земельный кодекс Российской Федерации, ни Градостроительный кодекс Российской Федерации непосредственно не возлагают на лицо, использующее земельный участок не только в соответствии с основным видом его разрешенного использования, указанным в Едином государственном реестре недвижимости, но и в соответствии со вспомогательным видом разрешенного использования, который предусмотрен правилами землепользования и застройки муниципального образования для определенной территориальной зоны, каких-либо обязанностей по уведомлению о своем решении тех или иных органов публичной власти, что, в частности, подтверждается отсутствием в них, впрочем как и в других нормативных актах, положений, закрепляющих порядок (условия и сроки) исполнения таких обязанностей.

3.1. Сведения о категории земель, к которой отнесен земельный участок, и о виде или видах его разрешенного использования согласно статье 8 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» в числе других сведений о земель-

ном участке как объекте недвижимости вносятся в Единый государственный реестр недвижимости в качестве дополнительных сведений (части 1 и 5). Одновременно эта же статья устанавливает, что к дополнительным сведениям об объекте недвижимости относятся сведения, которые изменяются на основании решений (актов) органов государственной власти или органов местного самоуправления; сведения, которые содержатся в других государственных или муниципальных информационных ресурсах (за исключением сведений, отнесенных частью 2 названной статьи к основным сведениям об объекте недвижимости); сведения, которые в соответствии с частями 1–3 статьи 38 данного Федерального закона вносятся в уведомительном порядке (часть 3).

На основании статьи 13 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» внесение сведений о земельном участке как объекте недвижимости в Единый государственный реестр недвижимости осуществляется органом регистрации прав: 1) в результате государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав — при внесении основных сведений об объекте недвижимости и сведений о правах, об ограничениях прав и обременениях объекта недвижимости, о сделках, подлежащих на основании федерального закона государственной регистрации; 2) в порядке межведомственного информационного взаимодействия — при внесении дополнительных сведений об объекте недвижимого имущества, при внесении сведений в реестр границ, а также в установленных данным Федеральным законом случаях сведений о лице, за которым зарегистрировано право на объект недвижимости, а также лице, в пользу которого установлены ограничения права, обременения объекта недвижимости; 3) в уведомительном порядке — при внесении в установленных данным Федеральным законом случаях дополнительных сведений, внесение которых в Единый государственный реестр недвижимости не влечет за собой переход, прекращение права, ограничение права или обременение объекта недвижимости.

Правоприменительное толкование установленного Земельным кодексом Российской Федерации и Градостроительным кодексом Российской Федерации правового режима использования земельных участков по целевому назначению в соответствии с их принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием во взаимосвязи с обозначенными положениями Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» не исключает такой интерпретации гарантированного собственнику (правообладателю) права самостоятельного выбора в дополнение к основному виду разрешенного использования земельного участка вспомогательного вида его разрешенного использования, при которой в интересах обеспечения достоверности сведений об осуществляемых собственником (правообладателем) разрешенных видах использования земельного участка сделанный им выбор должен в уведомительном порядке отражаться в Едином государственном реестре недвижимости.

4. Изучение судебной практики, связанной с применением законодательства о целевом использовании земельных участков и государственной регистрации прав на них, показывает, что как суды общей юрисдикции, так и арбитражные суды по-разному понимают порядок и условия реализации собственником (правообладателем) земельного участка предоставленного ему права самостоятельного выбора — в дополнение к основному виду разрешенного использования земельного участка — вспомогательного вида его разрешения.

Преимущественно в таких случаях (как это, например, произошло в деле М.Г.Анциновой) суды полагают, что наличие у собственника (правообладателя) земельного участка права использования земельного участка в соответствии с любым из предусмотренных для той или иной территориальной зоны основного и вспомогательного видов его разрешенного использования не отменяет, исходя из системного толкования статей 1, 7 и 42 Земельного кодекса Российской Федерации, статьи 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации и статей 8 и 13 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости», обязанности собственника

(правообладателя) оформить в уведомительном порядке все осуществляемые им виды разрешенного (основного и вспомогательного) использования своего земельного участка, тем более что это согласуется с интересами адекватного определения его налогового бремени. Если же вспомогательный вид разрешенного использования земельного участка осуществляется его собственником (правообладателем) без документального оформления в Едином государственном реестре недвижимости, такие действия должны квалифицироваться в качестве нарушения правового режима целевого использования земельного участка и влечь наступление административной ответственности, предусмотренной частью 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации.

Обоснование такого подхода судебная практика находит в правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации, изложенной в пункте 1 Обзора практики рассмотрения судами дел, связанных с изменением вида разрешенного использования земельного участка (утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 14 ноября 2018 года). В нем в целях установления единообразия судебной практики судов общей юрисдикции и арбитражных судов было акцентировано внимание на том, что при наличии утвержденных в установленном порядке правил землепользования и застройки собственник земельного участка, находящегося в частной собственности, может выбирать основные и вспомогательные виды его разрешенного использования самостоятельно без дополнительных разрешений и согласований с органами местного самоуправления и изменение сведений о разрешенном использовании земельного участка должно производиться на основании заявления заинтересованного лица и необходимых для кадастрового учета документов с использованием процедуры кадастрового учета изменений объекта недвижимости.

Вместе с тем в судебных актах достаточно распространена, в том числе после утверждения названного Обзора, и прямо противоположная трактовка правового режима правомерного использования собственником (правообладателем) принадлежащего ему земельного участка, согласно которой целевым использованием земельного участка следует считать любой из видов (основной и вспомогательный) его разрешенного использования, установленных градостроительными регламентами для соответствующей территориальной зоны, поскольку каждый из них *a priori* соответствует требованиям рационального и эффективного использования земель согласно их целевому назначению. Ее предсказуемым итогом является вывод, согласно которому непременным условием привлечения к ответственности, предусмотренной частью 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации, может быть только расхождение между фактическим использованием земельного участка и разрешенными видами (основным и вспомогательным) его использования, предусмотренными градостроительным регламентом, тем более что ответственность за непредставление в орган регистрации прав необходимых документов (содержащихся в них сведений) для внесения сведений в Единый государственный реестр недвижимости согласно части 21 статьи 32 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» предусмотрена лишь для органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных указанных в этом Федеральном законе компетентных лиц (за исключением суда).

Наглядным подтверждением тому может служить определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 1 октября 2020 года № 310-ЭС20-8733, указавшей, что использование части земельного участка в соответствии со вспомогательным видом разрешенного использования не свидетельствует об использовании земельного участка не по целевому назначению, а отсутствие в Едином государственном реестре недвижимости сведений о виде разрешенного использования земельного участка не образует состава правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации.

Нет единства в вопросе о необходимости внесения в Единый государственный реестр недвижимости сведений о вспомогательных видах разрешенного использования

земельного участка по инициативе его собственника (правообладателя) и у органов государственной власти, наделенных в силу статей 84 (пункт «д»), 105 и 107 Конституции Российской Федерации полномочиями по принятию, одобрению, подписанию и обнародованию федеральных законов. По крайней мере, как показывает ознакомление с документами, представленными полномочными представителями Государственной Думы, Совета Федерации и Президента Российской Федерации в Конституционный Суд Российской Федерации в рамках рассмотрения настоящего дела, они придерживаются диаметрально противоположных позиций в вопросе о нормативном содержании установленного действующим законодательством порядка осуществления собственником (правообладателем) самостоятельного выбора в дополнение к основному виду разрешенного использования земельного участка вспомогательного вида его разрешенного использования.

Так, полномочные представители палат Федерального Собрания настаивают на том, что виды разрешенного использования земельного участка должны определяться исходя из положений градостроительных регламентов, а не на основании сведений, внесенных в Единый государственный реестр недвижимости. Придание действующему законодательству обратного смысла не только противоречило бы требованиям целевого использования земельных участков, но и по существу означало бы возложение на их собственников (правообладателей) обязанностей, установленных Федеральным законом «О государственной регистрации недвижимости» в отношении органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Полномочный представитель Президента Российской Федерации, напротив, считает, что право на выбор вспомогательного вида разрешенного использования не подменяет обязанность собственника (правообладателя) вносить сведения, отражающие *ipso facto* особенности использования принадлежащего ему земельного участка, в Единый государственный реестр недвижимости, включая сведения об установлении или изменении вспомогательного вида разрешенного использования. По его мнению, тот факт, что эта обязанность прямо не установлена в Градостроительном кодексе Российской Федерации, не препятствует ее извлечению из взаимосвязанных положений части 5 статьи 8 (перечень дополнительных сведений об объекте недвижимости) и пункта 3 статьи 13 (уведомительный порядок внесения дополнительных сведений об объекте недвижимости) Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости». Сведения о разрешенном использовании земельного участка, в том числе о его вспомогательном виде, необходимы уполномоченным органам в контрольно-надзорных целях, в связи с чем исключение административной санкции за неисполнение обязанности собственника (правообладателя) земельного участка уведомлять об изменении вида разрешенного использования с неизбежностью повлияет на осведомленность компетентных органов о противоправной деятельности граждан и юридических лиц, осуществляемой на принадлежащих им земельных участках.

5. В случаях, когда толкование нормы права официальными актами государственных, в том числе судебных, органов не устраняет — вследствие фактического оправдания правоприменительной практикой альтернативных вариантов ее интерпретации — неясность правового регулирования, при решении вопроса о том, какой из этих вариантов предпочтителен для определения прав и обязанностей участников соответствующих правоотношений, нужно руководствоваться конституционными принципами равенства и справедливости, а также требованиями формальной определенности правовых норм, с тем чтобы избежать отступления от универсальных начал законодательного регулирования и правоприменения, вытекающих из статей 1 (часть 1), 18, 19 (части 1 и 2), 46 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Но если исключающие друг друга варианты толкования одной и той же нормы (продиктованные, помимо прочего, различиями в ее понимании при сопоставлении с другими нормами) оказываются не лишенными разумного юридического обоснования,

укладывающегося в конституционные рамки законодательной дискреции, а единая судебная практика применения такой нормы не сформирована, уяснить ее действительное содержание даже с помощью обращения к конституционным целям и принципам удается не всегда. В подобной ситуации наиболее корректным способом выявления подлинного смысла и значения установленного законодателем правового регулирования является — в силу принципа разделения властей (статья 10 Конституции Российской Федерации) — законодательное уточнение нормативных положений, неясность (неоднозначность) которых, неустранимая средствами юридического, в том числе конституционно-правового, толкования, создает непреодолимые препятствия для полноценного обеспечения равенства перед законом и судом в процессе их применения (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 23 декабря 2013 года № 29-П, от 25 июня 2015 года № 17-П, от 30 марта 2018 года № 14-П, от 23 июня 2020 года № 28-П и др.).

Это в полной мере относится к правовому регулированию, касающемуся предоставленного собственнику (правообладателю) земельного участка права самостоятельного выбора вспомогательного вида его разрешенного использования без дополнительных разрешений и согласований, поскольку ни одна из взаимоисключающих правоприменительных версий его законной реализации, сложившихся в юридической практике, принципиально не расходится с Конституцией Российской Федерации. При таких обстоятельствах отсутствие единообразного понимания в вопросе о том, должен ли собственник (правообладатель) земельного участка, реализовавший право самостоятельного выбора — в дополнение к основному виду разрешенного использования — вспомогательного вида его разрешенного использования, инициативно позаботиться о внесении в Единый государственный реестр недвижимости сведений, отражающих фактическое использование своих земельных участков, не может в системе действующего правового регулирования не восприниматься как расходящееся с общеправовым критерием определенности, ясности и недвусмысленности закона (правовой нормы), что, в свою очередь, влечет за собой риски произвольного привлечения указанных лиц к административной ответственности, предусмотренной частью 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации.

Неоднозначность, неясность и недосказанность правового регулирования неизбежно препятствуют адекватному уяснению его содержания и предназначения, допускают возможность неограниченного усмотрения публичной власти в процессе правоприменения, создают предпосылки для административного произвола и непоследовательного правосудия, чем ослабляют гарантии защиты конституционных прав и свобод, поэтому самого по себе нарушения требования определенности правовой нормы вполне может быть достаточно для признания такой нормы не соответствующей Конституции Российской Федерации (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2011 года № 29-П, от 2 июня 2015 года № 12-П, от 19 июля 2017 года № 22-П, от 25 февраля 2019 года № 12-П, от 9 июля 2020 года № 34-П и др.).

Таким образом, часть 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 36 (часть 2), 54 (часть 2) и 55 (часть 3), постольку, поскольку неопределенность действующего правового регулирования в вопросе о том, обязан ли собственник (правообладатель) земельного участка в случае, когда он в дополнение к основному виду его разрешенного использования самостоятельно выбирает вспомогательный вид разрешенного использования, вносить в качестве условия правомерного осуществления вспомогательного вида разрешенного использования в Единый государственный реестр недвижимости сведения о таком использовании, создает неопределенность и в вопросе о возможности привлечения этого собственника (правообладателя) к административной ответственности за использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием.

Федеральному законодателю надлежит — исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом основанных на них правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, — принять меры по устранению выявленной неопределенности правового регулирования.

Поскольку признание части 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации неконституционной само по себе не затрагивает содержания регулятивных норм, за нарушение которых ею предусмотрена административная ответственность, и в интересах обеспечения определенности прав и обязанностей субъектов земельных правоотношений Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь пунктом 12 части первой статьи 75 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», считает целесообразным установить, что впредь до внесения в законодательство необходимых изменений — принимая во внимание, что в демократическом правовом государстве, высшей ценностью которого являются человек, его права и свободы (статья 2 Конституции Российской Федерации), неустранимые сомнения в правовом регулировании публичных (административных) отношений, сопряженные с возможностью привлечения к ответственности за его нарушение частных лиц, не предполагают, по общему правилу, допустимость расширительного толкования юридических обязанностей таких лиц (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 марта 2018 года № 14-П), — собственники (правообладатели) земельных участков не могут быть принуждены к внесению каких-либо сведений в Единый государственный реестр недвижимости в случае, когда они в дополнение к основному виду разрешенного использования принадлежащих им земельных участков самостоятельно выбирают вспомогательный вид их разрешенного использования.

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 часть 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 36 (часть 2), 54 (часть 2) и 55 (часть 3), постольку, поскольку неопределенность действующего правового регулирования в вопросе о том, обязан ли собственник (правообладатель) земельного участка в случае, когда он в дополнение к основному виду его разрешенного использования самостоятельно выбирает вспомогательный вид разрешенного использования, вносить в качестве условия правомерного осуществления вспомогательного вида разрешенного использования в Единый государственный реестр недвижимости сведения о таком использовании, создает неопределенность и в вопросе о возможности привлечения этого собственника (правообладателя) к административной ответственности за использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием.

2. Федеральному законодателю надлежит — исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, — принять меры по устранению выявленной неопределенности правового регулирования.

3. Правоприменительные решения по делу гражданки Анциновой Маргариты Германовны, принятые на основании части 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации, подлежат пересмотру в установленном порядке при условии, что использование ею земельных участков соответствовало содержанию вспомогательного вида их разрешенного использования, как он был установлен на момент ее привлечения к административной ответственности.

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», на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

23 октября
2020 года,
город Санкт-
Петербург

№ 43-П

по делу о проверке конституционности подпунктов «а», «е» пункта 14¹ статьи 35, подпункта «в» пункта 24 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также пункта 6 части 1, пункта 4 части 2 статьи 27 и пункта 3 части 24 статьи 30 Закона Московской области «О муниципальных выборах в Московской области» в связи с жалобой гражданина М.Ю.Серяпова

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, 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 подпунктов «а», «е» пункта 14¹ статьи 35, подпункта «в» пункта 24 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также пункта 6 части 1, пункта 4 части 2 статьи 27 и пункта 3 части 24 статьи 30 Закона Московской области «О муниципальных выборах в Московской области».

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

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 Федеральному закону от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»:

в случае выдвижения избирательным объединением кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком и необходимости в соответствии с законом субъекта Российской Федерации его заверения организующей

выборы избирательной комиссией уполномоченный представитель избирательного объединения вместе с заявлением каждого кандидата, указанным в пункте 2 статьи 33 данного Федерального закона, представляет в организующую выборы избирательную комиссию, в частности: список кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, в котором указываются фамилия, имя и отчество каждого включенного в него кандидата, дата и место его рождения, адрес места жительства, серия, номер и дата выдачи паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, наименование или код органа, выдавшего паспорт или документ, заменяющий паспорт гражданина, а также номер и (или) наименование одномандатного (многомандатного) избирательного округа, по которому выдвигается кандидат (подпункт «а»); решение съезда политической партии (конференции или общего собрания ее регионального отделения, общего собрания иного структурного подразделения политической партии, а в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях», соответствующего органа политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения), съезда (конференции, собрания) иного общественного объединения, его регионального или местного отделения о выдвижении кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком (подпункт «е») (пункт 14¹ статьи 35);

основанием отказа в регистрации кандидата является отсутствие среди документов, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации кандидата, документов, необходимых в соответствии с данным Федеральным законом, иным законом для уведомления о выдвижении и (или) регистрации кандидата (подпункт «в» пункта 24 статьи 38).

В соответствии с Законом Московской области от 4 июня 2013 года № 46/2013-ОЗ «О муниципальных выборах в Московской области»:

в избирательную комиссию, организующую выборы, представляется решение съезда политической партии (конференции или общего собрания ее регионального отделения, общего собрания иного структурного подразделения политической партии, а в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О политических партиях», соответствующего органа политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения), съезда (конференции, собрания) иного общественного объединения, его регионального или местного отделения о выдвижении кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком (пункт 6 части 1 статьи 27);

в решении съезда или конференции (общего собрания) избирательного объединения о выдвижении кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком указываются решение о выдвижении кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком и итоги тайного голосования за это решение (с приложением списка кандидатов по одномандатным округам) (пункт 4 части 2 статьи 27);

основаниями отказа в регистрации кандидата являются: для кандидатов, выдвинутых политической партией, — несоблюдение требований к выдвижению кандидата, предусмотренных Федеральным законом «О политических партиях»; для кандидатов, выдвинутых иными общественными объединениями, — несоблюдение требований части 1 статьи 26 данного Закона Московской области (пункт 3 части 24 статьи 30).

1.1. Территориальная избирательная комиссия Ленинского района Московской области, на которую решением Избирательной комиссии Московской области от 8 августа 2019 года № 139/1358-6 возложены полномочия избирательной комиссии Ленинского городского округа, решением от 10 октября 2019 года № 9/1 назначила выборы депутатов Совета депутатов Ленинского городского округа на 22 декабря 2019 года.

Уполномоченный представитель Московского областного отделения Политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации» представил

в территориальную избирательную комиссию Ленинского района Московской области решение данного избирательного объединения о выдвижении на указанных выборах кандидатов в депутаты по одномандатным избирательным округам списком (постановление четвертого этапа 48-й отчетно-выборной Конференции Московского областного отделения Политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации» от 24 октября 2019 года), а также иные документы, необходимые для такого выдвижения.

Территориальная избирательная комиссия завершила представленный список кандидатов (решение от 1 ноября 2019 года № 16/2) и впоследствии приняла решение о регистрации выдвинутого в составе этого списка М.Ю.Серяпова в качестве кандидата на выборах депутатов Совета депутатов Ленинского городского округа по одномандатному избирательному округу № 15 (решение от 15 ноября 2019 года № 26/4).

Данное решение избирательной комиссии было оспорено в суде другим кандидатом, зарегистрированным в том же избирательном округе, и отменено решением Видновского городского суда Московской области от 27 ноября 2019 года. При этом суд первой инстанции, с которым согласились суды апелляционной и кассационной инстанций (апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Московского областного суда от 9 декабря 2019 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 4 февраля 2020 года), установил, что решение Московского областного отделения Политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации» о выдвижении кандидатов по одномандатным избирательным округам списком не соответствовало законодательству.

Так, вопреки требованиям пункта 4 части 2 статьи 27 Закона Московской области «О муниципальных выборах в Московской области» к этому решению избирательного объединения не был приложен список кандидатов по одномандатным округам; тайное голосование проводилось за каждого кандидата в отдельности, а за весь список голосование фактически не проводилось. Исходя из этого суд пришел к выводу, что избирательным объединением нарушен порядок выдвижения кандидатов, а решение о регистрации М.Ю.Серяпова в качестве кандидата подлежит отмене. Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 20 апреля 2020 года заявителю отказано в передаче его кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

По мнению заявителя, оспариваемые законоположения не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 2, 18, 32 (часть 2) и 55 (части 2 и 3), поскольку применительно к выдвижению кандидата в депутаты представительного органа местного самоуправления по одномандатному избирательному округу в составе списка кандидатов они по своему буквальному смыслу и по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, влекут обязанность избирательного объединения:

проводить тайное голосование по списку кандидатов в целом, рассматривая его замену тайным голосованием по каждой кандидатуре из этого списка как нарушение порядка выдвижения кандидатов в депутаты, влекущее отказ в регистрации (отмену регистрации) выдвинутого в составе списка кандидата;

представлять в соответствующую избирательную комиссию наряду с отдельным списком кандидатов в депутаты, форма которого утверждается организующей выборы избирательной комиссией, еще один список тех же кандидатов, оформленный в качестве приложения к решению избирательного объединения о выдвижении кандидатов по одномандатным избирательным округам списком, притом что непредставление последнего рассматривается как нарушение порядка выдвижения кандидатов в депутаты, влекущее отказ в регистрации (отмену регистрации) выдвинутого в составе списка кандидата.

1.2. В соответствии со статьями 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан

проверяет конституционность закона, примененного в конкретном деле заявителя, если придет к выводу о наличии неопределенности в вопросе о том, соответствуют ли оспариваемые законоположения Конституции Российской Федерации, и принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл соответствующих законоположений, так и смысл, придаваемый им сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм, не будучи связанным при принятии своего решения изложенными в жалобе основаниями и доводами.

Таким образом, оспариваемые положения являются предметом рассмотрения по настоящему делу в той мере, в какой на их основе разрешается вопрос об отказе в регистрации (отмене регистрации) кандидата в депутаты, выдвинутого избирательным объединением (политической партией) по одномандатному (многомандатному) избирательному округу в составе списка кандидатов на выборах представительного органа местного самоуправления, в случае, когда избирательное объединение (политическая партия) при выдвижении названного списка кандидатов провело тайное голосование отдельно по каждой кандидатуре из этого списка, а не по списку кандидатов в целом и не представило в соответствующую избирательную комиссию список выдвинутых кандидатов, оформленный в качестве приложения к решению избирательного объединения о выдвижении кандидатов по одномандатным избирательным округам списком.

2. По смыслу статей 1, 3 (часть 3), 13 (части 3 и 4), 15 (часть 1), 17 (часть 1), 19 (часть 1 и 2) и 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, в осуществлении которого существенную роль играют политические партии как основные коллективные участники избирательного процесса, признается и гарантируется в Российской Федерации наряду с другими правами и свободами человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации и призвано обеспечить каждому гражданину на основе принципа равенства возможность без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений участвовать в свободных выборах, являющихся, как и референдум, высшим выражением власти народа.

Этот вывод соответствует положениям Всеобщей декларации прав человека (статья 21), Международного пакта о гражданских и политических правах (статья 25), Конвенции о защите прав человека и основных свобод (статья 11 и статья 3 Протокола № 1), а также Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, согласно которой при подлинных и справедливых выборах обеспечивается выявление свободно выраженной воли народа и непосредственное ее осуществление (пункт 1 статьи 9); существует реальный политический плюрализм, идеологическое многообразие и многопартийность, осуществляемые через функционирование политических партий, законная деятельность которых находится под юридической защитой государства (пункт 2 статьи 9); создаются равные правовые условия для всех участников избирательного процесса (пункт 1 статьи 10).

Конституция Российской Федерации, закрепляя право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (статья 32, часть 2) и основные его ограничения (статья 32, часть 3; статья 81, части 2 и 3; статья 97, часть 1), непосредственно не определяет порядка осуществления данного права. Как следует из ее статей 71 (пункт «в»), 72 (пункт «н» части 1) и 76 (части 1 и 2), регулирование избирательных отношений и установление порядка проведения выборов входят в компетенцию законодателя, реализовав которую 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 (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 9 ноября 2009 года № 16-П, от 22 декабря 2015 года № 34-П, от 16 июня 2006 года № 7-П, от 13 апреля 2017 года № 11-П; определения Конституционного Суда Российской Федерации от 8 декабря 2011 года № 1794-О-О, от 7 февраля 2012 года № 233-О-О, от 10 марта 2016 года № 450-О и № 451-О, от 15 сентября 2016 года № 1742-О и др.).

Применительно к вопросам, связанным с осуществлением законодательного регулирования в сфере избирательных прав граждан на уровне субъектов Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации отмечал, что соответствующие законы субъектов Российской Федерации выступают в качестве конкретизирующего нормативного регулятора, носят вторичный характер и производны от базового правового регулирования, устанавливаемого Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, в частности Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Законодатель субъекта Российской Федерации, вводя конкретные избирательные процедуры, должен, учитывая особенности предмета правового регулирования, предусматривать и необходимые дополнительные гарантии избирательных прав граждан. При этом он связан требованием статьи 76 (часть 5) Конституции Российской Федерации, в силу которого законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, и во всяком случае не должен снижать уровень федеральных гарантий избирательных прав, обеспечиваемый в Российской Федерации на основе Конституции Российской Федерации и согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. Законодатель субъекта Российской Федерации не вправе также вводить какие-либо ограничения конституционных прав и свобод и тем более — устанавливать такие процедуры и условия, которые затрагивают само существо права на свободные выборы (постановления от 11 марта 2008 года № 4-П и от 24 декабря 2012 года № 32-П; определения от 17 июня 2008 года № 436-О-О и от 9 февраля 2016 года № 337-О).

3. В соответствии со статьей 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» избирательные объединения вправе выдвигать кандидатов, списки кандидатов; в одномандатном избирательном округе избирательное объединение вправе выдвинуть одного кандидата; в многомандатном избирательном округе избирательное объединение вправе выдвинуть кандидата на каждый депутатский мандат, подлежащий замещению в этом округе (пункт 1); законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено выдвижение избирательным объединением кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком, в котором определяется, по какому одномандатному (многомандатному) избирательному округу выдвигается каждый кандидат; в этом случае законом субъекта Российской Федерации также может быть предусмотрено заверение списка кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам организующей выборы избирательной комиссией (пункт 1¹).

Согласно абзацу четвертому части 1 статьи 25 Закона Московской области «О муниципальных выборах в Московской области» в случае выдвижения кандидатов более чем по одному одномандатному (многомандатному) избирательному округу, более одного кандидата в многомандатном избирательном округе избирательное объединение выдвигает кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком; в указанном списке кандидатов определяется, по какому одномандатному (многомандатному) избирательному округу выдвигается каждый кандидат.

Указанный Закон Московской области предусматривает необходимость заверения списка кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам избирательной комиссией, организующей выборы (часть 6 статьи 27). После заверения списка кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам избирательной комиссией, организующей выборы, его состав не может быть изменен, за исключением изменений, вызванных выбытием (в том числе отзывом, исключением) кандидатов (часть 9 статьи 27).

Введение Федеральным законом от 1 июля 2010 года № 133-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» порядка выдвижения кандидатов в депутаты по одномандатным (многомандатным) округам списком и заверения последнего организующей выборы избирательной комиссией направлено на укрепление гарантий равного участия граждан в выборах (пункт 1 статьи 3 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации») прежде всего за счет упрощения для избирательных объединений участия в избирательных кампаниях, особенно тогда, когда они выдвигают значительное число кандидатов. Данный порядок, в частности, позволяет им разово представлять пакет требуемых для выдвижения кандидатов документов в избирательную комиссию, организующую выборы, избавляя их от необходимости готовить и представлять полный пакет документов отдельно по каждому кандидату.

Указанный порядок тем более удобен, когда полномочия окружных избирательных комиссий на соответствующих выборах возлагаются на организующую выборы избирательную комиссию (на выборах представительных органов местного самоуправления это муниципальные избирательные комиссии или территориальные избирательные комиссии).

4. Согласно пункту 14¹ статьи 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в случае выдвижения избирательным объединением кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком и необходимости в соответствии с законом субъекта Российской Федерации его заверения организующей выборы избирательной комиссией уполномоченный представитель избирательного объединения вместе с заявлением каждого кандидата, указанным в пункте 2 статьи 33 данного Федерального закона, представляет в организующую выборы избирательную комиссию следующие документы: список кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, в котором указываются фамилия, имя и отчество каждого включенного в него кандидата, дата и место его рождения, адрес места жительства, серия, номер и дата выдачи паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, наименование или код органа, выдавшего паспорт или документ, заменяющий паспорт гражданина, а также номер и (или) наименование одномандатного (многомандатного) избирательного округа, по которому выдвигается кандидат (подпункт «а»); решение о назначении уполномоченного представителя избирательного объединения, в котором указываются его фамилия, имя и отчество, дата рождения, адрес места жительства, серия, номер и дата выдачи паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, основное место работы или службы, занимаемая должность (в случае отсутствия основного места работы или службы — род занятий) (подпункт «в»); нотариально удостоверенную копию документа о государственной регистрации избирательного объединения, выданного федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций в сфере регистрации общественных объединений, а если избирательное объединение не является юридическим лицом, также решение о его создании; законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрен иной способ удостоверения указанного документа (подпункт «г»); для общественных объединений (за исключением политических партий, их региональных отделений и иных структурных подразделений) — копию устава общественного объединения,

заверенную постоянно действующим руководящим органом общественного объединения (подпункт «д»); решение съезда политической партии (конференции или общего собрания ее регионального отделения, общего собрания иного структурного подразделения политической партии, а в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О политических партиях», соответствующего органа политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения), съезда (конференции, собрания) иного общественного объединения, его регионального или местного отделения о выдвижении кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком (подпункт «е»); документ, подтверждающий согласие с соответствующим органом политической партии, иного общественного объединения кандидатур, выдвигаемых в качестве кандидатов, если такое согласие предусмотрено уставом политической партии, иного общественного объединения (подпункт «ж»).

В соответствии с пунктом 14² статьи 35 названного Федерального закона организующая выборы избирательная комиссия в течение трех дней со дня приема документов, указанных в пункте 14¹ этой статьи, обязана принять решение о заверении списка кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам либо об отказе в его заверении, который должен быть мотивирован; основаниями для отказа в заверении списка являются отсутствие документов, предусмотренных подпунктами «а», «в» — «ж» пункта 14¹ этой статьи, несоблюдение требований к выдвижению кандидатов, предусмотренных Федеральным законом «О политических партиях», данным Федеральным законом.

Положения пунктов 14¹ и 14² статьи 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» конкретизируются в частях 1–6 статьи 27 Закона Московской области «О муниципальных выборах в Московской области».

Обстоятельства, влекущие принятие избирательной комиссией, организующей выборы, решения об отказе в заверении выдвинутого избирательным объединением списка кандидатов в депутаты по одномандатным (многомандатным) избирательным округам по предусмотренным законом основаниям в случае их выявления после завершения названного списка кандидатов, могут на соответствующих этапах избирательного процесса выступать в качестве оснований отказа в регистрации кандидата, включенного в список кандидатов по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, а если решение избирательной комиссии о регистрации кандидата вступило в силу — в качестве оснований отмены такого решения судом или оснований отмены указанной регистрации судом.

Так, в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» нарушения порядка проведения голосования при выдвижении политической партией кандидатов в депутаты представительного органа местного самоуправления по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком, а также требований к содержанию и оформлению решения о таком выдвижении могут влечь отказ в регистрации кандидата (подпункты «б», «в», «в¹», «в²» пункта 24 статьи 38); если же эти нарушения выявлены после вступления в силу решения соответствующей избирательной комиссии о регистрации кандидата, то они могут влечь отмену решения избирательной комиссии о регистрации кандидата судом (пункт 6 статьи 76) или отмену регистрации кандидата судом (подпункт «а» пункта 7 статьи 76).

5. Выдвижение политическими партиями кандидатов в депутаты представительного органа местного самоуправления по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях» (пункт 2 статьи 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Согласно подпункту «и» пункта 2 статьи 21 Федерального закона «О политических партиях» устав политической партии должен содержать положения, определяющие порядок выдвижения политической партией кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления, в том числе на повторных и дополнительных выборах.

В соответствии со статьей 25 названного Федерального закона решения о выдвижении региональными отделениями политической партии списков кандидатов в депутаты представительных органов местного самоуправления принимаются на конференции или общем собрании региональных отделений политической партии; решения о выдвижении иными структурными подразделениями политической партии списков кандидатов в депутаты представительных органов местного самоуправления принимаются общим собранием соответствующего структурного подразделения либо иным органом, предусмотренным уставом политической партии (пункт 2); в случае отсутствия регионального или местного отделения политической партии уставом политической партии может быть предусмотрено, что решение о выдвижении списков кандидатов в депутаты соответствующих представительных органов муниципальных образований может быть принято коллегиальным постоянно действующим руководящим органом политической партии или ее региональным отделением (пункт 3¹); решения о выдвижении списков кандидатов в депутаты представительных органов местного самоуправления принимаются тайным голосованием (пункт 4); решения о выдвижении списков кандидатов в депутаты представительных органов местного самоуправления принимаются в соответствии с уставом политической партии, но не менее чем большинством голосов от числа присутствующих на конференции регионального отделения политической партии делегатов, участников общего собрания регионального отделения политической партии, членов коллегиального постоянно действующего руководящего органа политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения (пункт 6).

Приведенные законоположения в системе действующего правового регулирования призваны гарантировать демократичность порядка выдвижения кандидатов в депутаты политическими партиями при сохранении их политико-управленческой автономности. Они предполагают право политической партии в соответствии с ее уставом, иными внутренними актами принимать решение о выдвижении кандидатов в депутаты представительного органа местного самоуправления по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком путем тайного голосования как за список кандидатов в целом, так и за каждого включаемого в него кандидата.

Обе эти процедуры позволяют политической партии (ее соответствующему структурному подразделению) решать вопрос о выдвижении кандидатов в депутаты по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком на надлежащей демократической основе. Причем процедура тайного голосования за каждого включаемого в список кандидата предоставляет политической партии при прочих равных условиях возможность проведения более тщательного отбора кандидатов в депутаты.

6. В случае выдвижения избирательным объединением кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком и необходимости в соответствии с законом субъекта Российской Федерации его заверения организующей выборы избирательной комиссией уполномоченный представитель избирательного объединения представляет в указанную избирательную комиссию помимо иных требуемых документов решение избирательного объединения о выдвижении кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком (подпункт «е» пункта 14¹ статьи 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

При этом согласно пункту 4 части 2 статьи 27 Закона Московской области «О муниципальных выборах в Московской области» в данном решении наряду с иными обязательными сведениями указывается решение о выдвижении кандидатов по одномандатным

(многомандатным) избирательным округам списком и итоги тайного голосования за это решение (с приложением списка кандидатов по одномандатным округам).

Приведенные законоположения в системе действующего правового регулирования означают, что в решении избирательного объединения о выдвижении кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком должны содержаться сведения обо всех выдвинутых в установленном порядке кандидатах с указанием избирательных округов, по которым они выдвинуты (список кандидатов). Данные законоположения не предусматривают дополнительного оформления названного списка кандидатов еще и в качестве отдельного приложения к решению избирательного объединения о выдвижении кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком.

Вместе с тем в соответствии с подпунктом «а» пункта 14¹ статьи 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» избирательное объединение, выдвинувшее кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком, обязано представить в избирательную комиссию, организующую выборы, в качестве отдельного документа список кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, в котором указываются фамилия, имя и отчество каждого включенного в него кандидата, дата и место его рождения, адрес места жительства, серия, номер и дата выдачи паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, наименование или код органа, выдавшего паспорт или документ, заменяющий паспорт гражданина, а также номер и (или) наименование одномандатного (многомандатного) избирательного округа, по которому выдвигается кандидат.

Данный список кандидатов представляется в организующую выборы избирательную комиссию на бумажном носителе по форме, утверждаемой этой комиссией (пункт 14⁴ статьи 35 указанного Федерального закона).

7. Таким образом, взаимосвязанные положения подпунктов «а», «е» пункта 14¹ статьи 35, подпункта «в» пункта 24 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункта 6 части 1, пункта 4 части 2 статьи 27 и пункта 3 части 24 статьи 30 Закона Московской области «О муниципальных выборах в Московской области» не противоречат Конституции Российской Федерации в той мере, в какой по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования они:

не исключают права избирательного объединения (политической партии) в соответствии с его уставом, иными внутренними актами принимать решение о выдвижении кандидатов в депутаты представительного органа местного самоуправления по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком путем тайного голосования за каждого включаемого в него кандидата, притом что в этом решении однозначно выражено волеизъявление о том, по какому избирательному округу выдвигается каждый кандидат;

не подразумевают требования к избирательному объединению (политической партии) при выдвижении им кандидатов в депутаты представительного органа местного самоуправления по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком представлять в организующую выборы избирательную комиссию отдельный список кандидатов, оформленный в качестве отдельного приложения к решению политической партии о выдвижении кандидатов в депутаты представительного органа местного самоуправления по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком, если сведения обо всех выдвинутых в установленном порядке кандидатах с указанием избирательных округов, по которым они выдвинуты, содержатся в самом решении;

не предполагают квалификации соответствующих действий избирательного объединения (политической партии) в качестве несоблюдения требований, предъявляемых к выдвижению ими кандидатов по одномандатным избирательным округам списком, являющегося основанием для отказа в регистрации (отмены регистрации) кандидата.

Иное истолкование оспариваемых законоположений, как предусматривающих право избирательного объединения (политической партии) принимать решение о выдвижении кандидатов в депутаты представительного органа местного самоуправления по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком исключительно путем тайного голосования за список кандидатов в целом, а также устанавливающих безусловную обязанность избирательного объединения (политической партии) представлять в организующую выборы избирательную комиссию список кандидатов, оформленный в качестве отдельного приложения к решению избирательного объединения о выдвижении кандидатов в депутаты по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком, даже если сведения обо всех выдвинутых в установленном порядке кандидатах с указанием избирательных округов, по которым они выдвинуты, содержатся в самом решении, не отвечает правомерным критериям ограничения конституционных прав и свобод (статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации).

Правовое регулирование порядка и условий выдвижения и регистрации кандидатов (списков кандидатов) на выборах, в том числе в части определения как состава сведений в отношении лиц, изъявивших желание баллотироваться на выборах, которые должны быть сообщены в соответствующую избирательную комиссию, так и порядка и сроков представления этих сведений, должно отвечать вытекающим из Конституции Российской Федерации требованиям правовой определенности и не носить характера избыточных, чрезмерных ограничений, создающих, вопреки конституционному принципу равенства, произвольные препятствия для свободы деятельности политических партий (статья 30, часть 1) и реализации избирательных прав граждан.

Как неоднократно подчеркивал Конституционный Суд Российской Федерации, вводимые ограничения конституционных, в том числе избирательных, прав и свобод должны быть не только юридически, но и социально обоснованы; при допустимости ограничения 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, перечисленные в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения адекватны социально необходимому результату (постановления от 25 апреля 1995 года № 3-П, от 27 марта 1996 года № 8-П, от 30 октября 2003 года № 15-П, от 22 июня 2010 года № 14-П; определения от 15 сентября 2016 года № 1742-О, от 27 февраля 2018 года № 564-О и др.). Данное требование обращено не только к законодателю, но и к правоприменителям, в том числе судам (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2012 года № 34-П, от 14 февраля 2013 года № 4-П, от 10 февраля 2017 года № 2-П и др.).

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 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 взаимосвязанные положения подпунктов «а», «е» пункта 14¹ статьи 35, подпункта «в» пункта 24 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункта 6 части 1, пункта 4 части 2 статьи 27 и пункта 3 части 24 статьи 30 Закона Московской области «О муниципальных выборах в Московской области» не противоречащими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования они:

не исключают права избирательного объединения (политической партии) в соответствии с его уставом, иными внутренними актами принимать решение о выдвижении кандидатов в депутаты представительного органа местного самоуправления по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком путем тайного

голосования за каждого включаемого в него кандидата, притом что в этом решении однозначно выражено волеизъявление о том, по какому избирательному округу выдвигается каждый кандидат;

не подразумевают требования к избирательному объединению (политической партии) при выдвижении им кандидатов в депутаты представительного органа местного самоуправления по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком представлять в организующую выборы избирательную комиссию отдельный список кандидатов, оформленный в качестве отдельного приложения к решению политической партии о выдвижении кандидатов в депутаты представительного органа местного самоуправления по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком, если сведения обо всех выдвинутых в установленном порядке кандидатах с указанием избирательных округов, по которым они выдвинуты, содержатся в самом решении;

не предполагают квалификации соответствующих действий избирательного объединения (политической партии) в качестве несоблюдения требований, предъявляемых к выдвижению ими кандидатов по одномандатным избирательным округам списком, являющегося основанием для отказа в регистрации (отмены регистрации) кандидата.

2. Конституционно-правовой смысл подпунктов «а», «е» пункта 14¹ статьи 35, подпункта «в» пункта 24 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункта 6 части 1, пункта 4 части 2 статьи 27 и пункта 3 части 24 статьи 30 Закона Московской области «О муниципальных выборах в Московской области», выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным, что исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

3. Выявление Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении конституционно-правового смысла подпунктов «а», «е» пункта 14¹ статьи 35, подпункта «в» пункта 24 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункта 6 части 1, пункта 4 части 2 статьи 27 и пункта 3 части 24 статьи 30 Закона Московской области «О муниципальных выборах в Московской области» не затрагивает результатов выборов депутатов Совета депутатов Ленинского городского округа Московской области, состоявшихся 22 декабря 2019 года, и не может служить основанием для их пересмотра.

Этим для заявителя по настоящему делу — гражданина Серяпова Михаила Юрьевича 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 (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

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».

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

27 октября
2020 года,
город Санкт-
Петербург

№ 44-П

по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 7 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» в связи с жалобой Новосибирского областного союза организаций профсоюзов «Федерация профсоюзов Новосибирской области»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, 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 1 статьи 7 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба Новосибирского областного союза организаций профсоюзов «Федерация профсоюзов Новосибирской области». Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение.

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

установил:

1. Пункт 1 статьи 7 Федерального закона от 12 января 1996 года № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» закрепляет, что профсоюзы, их объединения (ассоциации) самостоятельно разрабатывают и утверждают свои уставы, свою структуру, образуют профсоюзные органы и определяют их компетенцию, организуют свою деятельность, проводят собрания, конференции, съезды и другие мероприятия; уставы первичных профсоюзных организаций, иных профсоюзных организаций, входящих в структуру общероссийских, межрегиональных профсоюзов, и уставы объединений (ассоциаций) организаций профсоюзов не должны противоречить уставам соответствующих профсоюзов, их объединений (ассоциаций).

1.1. Заявитель по настоящему делу — Новосибирский областной союз организаций профсоюзов «Федерация профсоюзов Новосибирской области» (далее — Федерация профсоюзов Новосибирской области) является территориальным объединением организаций профсоюзов, действующих на территории Новосибирской области,

и одновременно — одним из учредителей и членом общероссийского объединения профсоюзов Общероссийский союз «Федерация Независимых Профсоюзов России» (далее — Федерация Независимых Профсоюзов России).

На основании информации, предоставленной Главным управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Новосибирской области, прокуратурой города Новосибирска было выявлено несоответствие ряда положений устава Федерации профсоюзов Новосибирской области Уставу Федерации Независимых Профсоюзов России и вынесено представление об устранении нарушений законодательства о профессиональных союзах.

Решением Центрального районного суда города Новосибирска от 26 сентября 2018 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Новосибирского областного суда от 13 декабря 2018 года, исковые требования прокурора города Новосибирска, предъявленные в интересах неопределенного круга лиц к Федерации профсоюзов Новосибирской области, о признании ряда положений устава данной организации не соответствующими Уставу Федерации Независимых Профсоюзов России и федеральному законодательству, а также об обязанности Федерации профсоюзов Новосибирской области привести положения своего устава в соответствие с Уставом Федерации Независимых Профсоюзов России удовлетворены в полном объеме. При этом суды исходили из того, что правовой статус территориального объединения организаций профсоюзов, являющегося членской организацией Федерации Независимых Профсоюзов России, определяется Уставом Федерации Независимых Профсоюзов России, и, ссылаясь, в частности, на пункт 1 статьи 7 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», а также на статью 30 Устава Федерации Независимых Профсоюзов России, согласно которой территориальное объединение организаций профсоюзов разрабатывает и утверждает свой устав в соответствии с Уставом Федерации, пришли к выводу о недопустимости наличия в уставе территориального объединения организаций профсоюзов — членской организации Федерации Независимых Профсоюзов России каких-либо положений, которые противоречили бы Уставу Федерации Независимых Профсоюзов России.

Заявителю было отказано в передаче его кассационных жалоб на указанные судебные постановления для рассмотрения в судебном заседании Президиума Новосибирского областного суда, а также в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации (определение судьи Новосибирского областного суда от 21 февраля 2019 года, определение судьи Верховного Суда Российской Федерации от 25 апреля 2019 года, письмо заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации от 17 июля 2019 года).

Несоответствие пункта 1 статьи 7 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» Конституции Российской Федерации, ее статье 30 (часть 1), заявитель усматривает в том, что содержащееся в нем положение о непротиворечии уставов объединений (ассоциаций) организаций профсоюзов уставам соответствующих профсоюзов и их объединений (ассоциаций) ограничивает право профсоюзных объединений на самостоятельную разработку и утверждение своего устава, требуя от территориального объединения организаций профсоюзов принятия устава, соответствующего уставу общероссийского объединения профсоюзов, членом которого является данное территориальное объединение организаций профсоюзов.

В отношении территориального объединения организаций профсоюзов, являющегося одновременно учредителем и членом Федерации Независимых Профсоюзов России, приведенное законоположение, как следует из доводов заявителя, фактически порождает обязанность обеспечить соответствие положений своего устава положениям Устава Федерации Независимых Профсоюзов России, который в главе V «Территориальное объединение организаций профсоюзов» не только определяет статус

территориальных объединений организаций профсоюзов и устанавливает правовые основы их деятельности, но и предусматривает в качестве условия членства организации профсоюза в территориальном объединении организаций профсоюзов членство соответствующего общероссийского, межрегионального профсоюза в Федерации Независимых Профсоюзов России (пункт 1 статьи 30), тем самым, вопреки конституционному праву каждого на объединение и свободе деятельности общественных объединений (статья 30, часть 1, Конституции Российской Федерации), ограничивая состав членов такого территориального объединения организаций профсоюзов и — в нарушение конституционного запрета принуждения к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем (статья 30, часть 2, Конституции Российской Федерации) — обязывая территориальное объединение организаций профсоюзов исключить из членов данного объединения профсоюзные организации, не входящие в структуру какого-либо общероссийского, межрегионального профсоюза, являющегося членской организацией Федерации Независимых Профсоюзов России.

1.2. В силу статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации, проверяя по жалобе объединения граждан конституционность закона или отдельных его положений, примененных в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, и затрагивающих конституционные права и свободы, на нарушение которых ссылается заявитель, принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая при этом 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.

Исходя из этого пункт 1 статьи 7 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу в той части, в которой он, предусматривая требование о непротиворечии уставов объединений (ассоциаций) организаций профсоюзов уставам объединений (ассоциаций) соответствующих профсоюзов, обязывает территориальное объединение (ассоциацию) организаций профсоюзов, являющееся одновременно учредителем и членом общероссийского объединения (ассоциации) соответствующих профсоюзов, обеспечить соответствие положений своего устава положениям устава учрежденного им общероссийского объединения (ассоциации) профсоюзов.

2. Конституция Российской Федерации, провозглашая Россию демократическим правовым социальным государством, обязанностью которого является признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина на основе принципов верховенства права и правовой демократии (статья 1, часть 1; статья 2; статья 7, часть 1), закрепляет в числе основных прав человека право каждого на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов, и гарантирует свободу деятельности общественных объединений (статья 30, часть 1).

Право каждого на создание профессиональных союзов и на вхождение в них для защиты своих интересов провозглашено Всеобщей декларацией прав человека (пункт 4 статьи 23). Право каждого на свободу объединения с другими, включая право создавать для осуществления и защиты своих экономических и социальных интересов профессиональные союзы и вступать в таковые по своему выбору при единственном условии соблюдения правил соответствующей организации, закреплено Конвенцией о защите прав человека и основных свобод (статья 11), Международным пактом о гражданских и политических правах (пункты 1 и 2 статьи 22) и Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах (подпункт «а» пункта 1 статьи 8).

Названные международно-правовые акты, являющиеся в силу статьи 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации составной частью правовой системы Российской Федерации, не допускают при осуществлении права на свободу объединения никаких ограничений, кроме предусматриваемых законом и необходимых 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.

В свою очередь, Европейская социальная хартия (пересмотренная) от 3 мая 1996 года обязывает подписавшие ее государства в целях обеспечения или поощрения свободы работников и работодателей в создании местных, национальных или международных организаций для защиты своих экономических и социальных интересов и свободы вступления в такие организации избегать введения в национальное законодательство норм, ограничивающих эту свободу, и применения существующих норм в ограничение этой свободы (статья 5).

На признании свободы такой разновидности общественных объединений, как профсоюзы, основывает свою деятельность и Международная организация труда (преамбула к Уставу Международной организации труда), которая провозглашает свободу объединения в качестве одного из четырех фундаментальных принципов, касающихся основополагающих прав в сфере труда, подчеркивая, что соблюдение, содействие применению и добросовестное претворение в жизнь такого рода принципов составляет обязательство государства, вытекающее из самого факта его членства в Международной организации труда (пункт 2 Декларации Международной организации труда от 18 июня 1998 года «Об основополагающих принципах и правах в сфере труда»), и вместе с тем свободу профсоюзной деятельности именует в качестве необходимого условия постоянного прогресса (пункт «б» раздела I Декларации Международной организации труда от 10 мая 1944 года «О целях и задачах Международной организации труда»).

В развитие приведенных положений Конвенция МОТ от 9 июля 1948 года № 87 относительно свободы ассоциаций и защиты права на организацию предусматривает право трудящихся и предпринимателей создавать по своему выбору организации без предварительного на то разрешения, а также право вступать в такие организации на единственном условии подчинения уставам этих последних (статья 2). При этом, обязывая государственные власти воздерживаться от всякого вмешательства, способного ограничить право на объединение или воспрепятствовать его законному осуществлению, данная Конвенция рассматривает в качестве элемента его содержания право организаций трудящихся и предпринимателей самостоятельно вырабатывать свои уставы и административные регламенты, свободно выбирать своих представителей, организовывать свой аппарат и свою деятельность, формулировать свою программу действий и гарантирует указанные права также федерациям и конфедерациям организаций трудящихся и предпринимателей (статьи 3 и 6).

Исходя из этого и в силу статей 1 (часть 1), 2, 15 (часть 4), 17 (часть 1), 18, 30 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации федеральный законодатель при осуществлении правового регулирования отношений, связанных с реализацией гражданами конституционного права на объединение в профессиональные союзы, созданием и деятельностью профессиональных союзов и их объединений (ассоциаций), не вправе допускать искажений самого существа права на объединение (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 октября 2013 года № 22-П). Установление же законодательных предписаний должно осуществляться с соблюдением принципа профсоюзной автономии, предполагающего в первую очередь независимость профессиональных союзов и их объединений (ассоциаций) от органов государственной власти и их самостоятельность в регулировании внутрикорпоративных отношений, а какое-либо ограничение свободы объединения возможно исключительно в конституционно значимых целях, перечисленных в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Аналогичная позиция высказывалась и Комитетом по свободе объединения Административного совета Международной организации труда (Свобода объединения: сборник решений, принятых Комитетом по свободе объединения Административного совета МОТ, и выработанных им принципов / Международное бюро труда. Женева: МБТ, 2016. Пункт 369).

3. Общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами конституционного права на объединение, включая объединение в профессиональные союзы, регулируются Федеральным законом от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», закрепляющим основные принципы деятельности общественных объединений, к числу которых отнесены добровольность и самоуправление, а также право на определение своей внутренней структуры, целей, форм и методов своей деятельности (часть первая статьи 5 и часть первая статьи 15).

Основным законодательным актом, регулирующим в соответствии с Конституцией Российской Федерации общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами конституционного права на объединение в профессиональные союзы, созданием, деятельностью, реорганизацией и (или) ликвидацией профессиональных союзов, их объединений (ассоциаций), первичных профсоюзных организаций, иных профсоюзных организаций, а также объединений (ассоциаций) организаций профсоюзов, является Федеральный закон «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», который, определяя профсоюз как добровольное общественное объединение граждан, связанных общими производственными, профессиональными интересами по роду их деятельности, создаваемое в целях представительства и защиты их социально-трудовых прав и интересов (пункт 1 статьи 2), закрепляет право профсоюзов создавать свои объединения (ассоциации) по отраслевому, территориальному или иному учитываемому профессиональную специфику признаку, а именно: общероссийские объединения (ассоциации) профсоюзов, межрегиональные объединения (ассоциации) профсоюзов, территориальные объединения (ассоциации) организаций профсоюзов (пункт 5 той же статьи). При этом под общероссийским объединением (ассоциацией) профсоюзов понимается добровольное объединение общероссийских профсоюзов, территориальных объединений (ассоциаций) организаций профсоюзов, действующее на всей территории Российской Федерации или на территориях более половины субъектов Российской Федерации, а под территориальным объединением (ассоциацией) организаций профсоюзов — добровольное объединение организаций общероссийских, межрегиональных профсоюзов, действующее на территории одного субъекта Российской Федерации либо на территории города или района (абзацы четвертый и седьмой статьи 3).

Предусматривая принцип независимости профсоюзов в их деятельности от органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, работодателей, их объединений (союзов, ассоциаций), политических партий и других общественных объединений, данный Федеральный закон предоставляет профсоюзам и их объединениям (ассоциациям) право самостоятельно разрабатывать и утверждать свои уставы, свою структуру, образовывать профсоюзные органы и определять их компетенцию, организовывать свою деятельность, проводить собрания, конференции, съезды и другие мероприятия (пункт 1 статьи 5 и пункт 1 статьи 7).

Указанные правомочия обусловлены правовой природой и статусом профсоюзов как общественных объединений, деятельность которых подчинена целям их создания и направлена на обеспечение возложенных на них законом и уставами функций по осуществлению представительства и защиты социально-трудовых прав и интересов своих членов (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 октября 2013 года № 22-П).

Вместе с тем названным Федеральным законом установлены и конкретные требования к содержанию устава профсоюза и устава объединения (ассоциации) профсоюзов (пункты 2 и 3 статьи 7), согласно которым устав объединения (ассоциации) профсоюзов должен предусматривать: наименование, цели и задачи объединения (ассоциации) профсоюзов; состав участников; территорию, в пределах которой оно осуществляет свою деятельность; порядок образования профсоюзных органов и их компетенцию; местонахождение профсоюзного органа; сроки полномочий профсоюзного органа; источники образования доходов и иного имущества, порядок управления имуществом профсоюзов; порядок внесения дополнений и изменений в устав; порядок реорганизации, прекращения деятельности и ликвидации объединения (ассоциации) профсоюзов и использования его имущества в этих случаях; другие вопросы, относящиеся к деятельности объединения (ассоциации) профсоюзов.

Само по себе перечисление в федеральном законе перечня вопросов, подлежащих регламентации в уставе объединения (ассоциации) профсоюзов, не является нарушением конституционного права на объединение и права профсоюзов самостоятельно вырабатывать свои уставы и административные регламенты, организовывать свой аппарат и свою деятельность и формулировать свою программу действий, поскольку представляет собой закрепление лишь формальных требований к уставу, притом что установление конкретных правил, касающихся внутренней деятельности объединения (ассоциации) профсоюзов, относится к компетенции данного объединения (ассоциации) профсоюзов.

4. Что же касается уставов объединений (ассоциаций) организаций профсоюзов (в том числе территориальных объединений (ассоциаций) организаций профсоюзов), то каких-либо конкретных требований к их содержанию Федеральный закон «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» не устанавливает, за исключением лишь правила о том, что уставы таких объединений (ассоциаций) не должны противоречить уставам тех объединений (ассоциаций) профсоюзов, членами которых они являются (пункт 1 статьи 7).

Применительно к конкретному территориальному объединению (ассоциации) организаций профсоюзов, являющемуся одновременно учредителем и членом общероссийского объединения (ассоциации) профсоюзов (Федерации Независимых Профсоюзов России), приведенное регулирование обязывает обеспечить в настоящее время соответствие положений своего устава положениям устава учрежденного им в прошлом общероссийского объединения (ассоциации) профсоюзов, членом которого данное территориальное объединение (ассоциация) организаций профсоюзов продолжает оставаться наряду с общероссийскими профсоюзами.

В силу этого территориальное объединение (ассоциация) организаций профсоюзов, реализовав свое право на объединение, включающее право создавать федерации и конфедерации, а также право присоединяться к ним (статья 30, часть 1, Конституции Российской Федерации; статья 6 Конвенции МОТ от 9 июля 1948 года № 87 относительно свободы ассоциаций и защиты права на организацию) путем создания общероссийского объединения (ассоциации) профсоюзов, после внесения изменений в устав данного общероссийского объединения (ассоциации) профсоюзов оказывается в положении субъекта, обязанного вносить изменения в свой устав с целью устранения возникших противоречий между содержащимися в нем положениями и положениями устава общероссийского объединения (ассоциации) профсоюзов, учредителем и членом которого это территориальное объединение (ассоциация) организаций профсоюзов является.

Вместе с тем Федеральный закон «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» не устанавливает каких-либо требований к содержанию и пределам такого рода изменений, вводя тем не менее безусловную обязанность территориального объединения (ассоциации) организаций профсоюзов обеспечить соответствие своего устава уставу общероссийского объединения (ассоциации) профсоюзов.

Приведенное предписание законодательства является императивным, и принятие по данному вопросу иного решения органами как территориального объединения (ассоциации) организаций профсоюзов, так и общероссийского объединения (ассоциации) профсоюзов — по смыслу пункта 1 статьи 7 названного Федерального закона — в принципе исключено, что и подтверждается обстоятельствами дела заявителя, в котором необходимость внесения изменений в устав соответствующего территориального объединения организаций профсоюзов была подтверждена рядом судебных решений, изначально инициированных органами прокуратуры.

5. Между тем предусмотренные как Конституцией Российской Федерации (статья 30, часть 1), так и международно-правовыми актами, являющимися составной частью российской правовой системы, право на объединение в профсоюзы и свобода объединения должны включать не только правомочие самих профсоюзов и объединений (ассоциаций) организаций профсоюзов создавать новые объединения (ассоциации) профсоюзов и выработать их уставы в рамках процедуры, обеспечивающей свободное принятие решения уполномоченными на то органами, но и правомочие указанных субъектов самостоятельно определять принципы взаимоотношений между различными профсоюзами и объединениями (ассоциациями) организаций профсоюзов, являющихся членами одного объединения (ассоциации) профсоюзов на свободной и добровольной основе, и самим объединением (ассоциацией) профсоюзов. К такого рода принципам может быть отнесено, в частности, единство организационных основ деятельности конкретного объединения (ассоциации) профсоюзов, с одной стороны, и являющихся его членами профсоюзов и объединений (ассоциаций) организаций профсоюзов, с другой стороны, с тем чтобы — исходя из предназначения и основной функции профсоюзов — обеспечить равные стандарты защиты социально-трудовых прав и интересов работников.

Основу взаимоотношений между различными профсоюзами и объединениями (ассоциациями) организаций профсоюзов, являющихся членами одного объединения (ассоциации) профсоюзов, и самим объединением (ассоциацией) профсоюзов составляют права и обязанности членов соответствующего объединения (ассоциации), которые, будучи закрепленными в его уставе, могут включать в том числе обязанность членских организаций того или иного объединения (ассоциации) профсоюзов обеспечить соответствие своих уставов положениям устава данного объединения (ассоциации), что — учитывая свободное и добровольное членство в объединении (ассоциации) профсоюзов, а также демократический характер процедур, свойственных принятию решений уполномоченными органами профсоюзов, их организаций и объединений (ассоциаций), — не может рассматриваться как ограничение права того или иного профсоюза либо объединения (ассоциации) организаций профсоюзов самостоятельно разрабатывать и утверждать свой устав.

Напротив, установление такого рода обязанности, в частности, для объединений (ассоциаций) организаций профсоюзов, являющихся членами общероссийского объединения (ассоциации) профсоюзов, именно в уставе соответствующего объединения (ассоциации) профсоюзов не только представляет собой проявление подлинной независимости профсоюзов и их свободы от какого-либо вмешательства государства в вопросы их внутренней деятельности, но и направлено на обеспечение гарантированных Конституцией Российской Федерации, ее статьей 30 (часть 1), права на объединение и свободы деятельности общественных объединений. Положения же уставов как общероссийского объединения (ассоциации) профсоюзов, так и объединений (ассоциаций) организаций профсоюзов могут быть предметом судебного контроля, в том числе с точки зрения соблюдения предусмотренного уставом объединения (ассоциации) профсоюзов требования о соответствии уставов объединений (ассоциаций) организаций профсоюзов, являющихся его членами, положениям устава такого объединения (ассоциации). Инициаторами судебного контроля в целях обеспечения социального

партнерства, социальной солидарности (статья 75¹ Конституции Российской Федерации) могут выступать как соответствующие объединения (ассоциации) профсоюзов, их членские организации, так и государственные органы, уполномоченные на это федеральным законодательством.

Закрепление же подобного положения в федеральном законе — притом что императивное предписание подкреплено государственно-властным принуждением к его реализации — означает необоснованное вмешательство государства в деятельность профсоюзов и их объединений (ассоциаций), нарушает принцип независимости профсоюзов и подрывает демократическую основу их деятельности, поскольку соответствующее требование не вырабатывается в рамках процедуры, обеспечивающей свободное принятие решения уполномоченными органами профсоюзов, их организаций и объединений (ассоциаций), и тем самым приводит к не согласующемуся с конституционно значимыми целями, предусмотренными в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, ограничению права на объединение и свободы деятельности общественных объединений, гарантированных ее статьей 30 (часть 1).

Таким образом, положение пункта 1 статьи 7 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», содержащее требование о непротиворечии уставов объединений (ассоциаций) организаций профсоюзов уставам объединений (ассоциаций) соответствующих профсоюзов, не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 15 (часть 4), 30 (часть 1) и 55 (часть 3), в той мере, в какой оно, обязывая территориальное объединение (ассоциацию) организаций профсоюзов, являющееся одновременно учредителем и членом общероссийского объединения (ассоциации) соответствующих профсоюзов, обеспечить соответствие положений своего устава положениям устава учрежденного им общероссийского объединения (ассоциации) профсоюзов, допускает необоснованное вмешательство государства в деятельность профсоюзов, а также не согласующееся с конституционно значимыми целями ограничение права на объединение и свободы деятельности общественных объединений.

Вместе с тем признание указанного законоположения не соответствующим Конституции Российской Федерации и утрата им юридической силы с момента вступления в силу настоящего Постановления (часть третья статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации») сами по себе не отменяют действия положений устава объединения (ассоциации) профсоюзов, обязывающих объединения (ассоциации) организаций профсоюзов, являющихся его членами, обеспечить соответствие своих уставов уставу данного объединения (ассоциации), при условии что такого рода положения устава были приняты в установленном порядке уполномоченными органами объединения (ассоциации) профсоюзов путем демократических процедур.

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 положение пункта 1 статьи 7 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», содержащее требование о непротиворечии уставов объединений (ассоциаций) организаций профсоюзов уставам объединений (ассоциаций) соответствующих профсоюзов, не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 15 (часть 4), 30 (часть 1) и 55 (часть 3), в той мере, в какой оно, обязывая территориальное объединение (ассоциацию) организаций профсоюзов, являющееся одновременно учредителем и членом общероссийского объединения (ассоциации) соответствующих профсоюзов, обеспечить соответствие положений своего устава положениям устава учрежденного

им общероссийского объединения (ассоциации) профсоюзов, допускает необоснованное вмешательство государства в деятельность профсоюзов, а также не согласующееся с конституционно значимыми целями ограничение права на объединение и свободы деятельности общественных объединений.

2. Федеральному законодателю надлежит — исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом основанных на них правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, — внести в действующее правовое регулирование необходимые изменения.

3. Правоприменительные решения, вынесенные в отношении Новосибирского областного союза организаций профсоюзов «Федерация профсоюзов Новосибирской области» на основании положения пункта 1 статьи 7 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», признанного настоящим Постановлением не соответствующим Конституции Российской Федерации, 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».

Мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А.Н.Кокотова

Разделяя содержащийся в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 27 октября 2020 года № 44-П вывод о несоответствии Конституции Российской Федерации положения пункта 1 статьи 7 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», не могу согласиться с тем, в чем Конституционный Суд Российской Федерации усмотрел неконституционность названного законоположения.

1. Согласно подходу Конституционного Суда Российской Федерации пункт 1 статьи 7 оспоренного Федерального закона не соответствует Конституции Российской Федерации в той мере, в какой он, обязывая территориальное объединение (ассоциацию) организаций профсоюзов, являющееся одновременно учредителем и членом общероссийского объединения (ассоциации) профсоюзов, обеспечить соответствие своего устава уставу последнего, допускает необоснованное вмешательство государства в деятельность профсоюзов, а также

не согласующееся с конституционно значимыми целями ограничение права на объединение и свободы деятельности общественных объединений.

Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации особо указал, что признание оспоренного законоположения неконституционным и утрата им юридической силы сами по себе не отменяют действие положений устава объединения профсоюзов, обязывающих объединения организаций профсоюзов, являющихся его членами, обеспечить соответствие своих уставов уставу данного объединения профсоюзов, при условии что такого рода положения устава были приняты в установленном порядке уполномоченными органами объединения профсоюзов путем демократических процедур.

Так, в соответствии с уставом Общероссийского союза «Федерация Независимых Профсоюзов России» (ФНПР) уставы членских организаций не могут противоречить целям и задачам ФНПР (статья 6). Членские организации обязаны выполнять устав

ФНПР, а также решения органов ФНПР, принятые в соответствии с ее уставом (статья 9). Устав ФНПР (статьи 6, 11) относит к членским организациям общероссийские и межрегиональные профсоюзы, а также территориальные объединения организаций профсоюзов, в число которых входит и заявитель.

Однако уставы территориальных объединений организаций профсоюзов не могут противоречить уставу ФНПР не только в части закрепления в нем целей и задач ФНПР, но и в части других его положений (статьи 30, 31 устава ФНПР). Дело в том, что устав ФНПР, закрепляя права и обязанности всех своих членских организаций (глава III), применительно к территориальным объединениям организаций профсоюзов детально определяет их правовое положение, его особенности (глава V). Как пример, в отличие от общероссийских и межрегиональных профсоюзов территориальные объединения организаций профсоюзов не наделены правом выхода из состава ФНПР (статья 7 устава ФНПР). Это положение распространяется на все территориальные объединения организаций профсоюзов, в том числе на объединения, являющиеся учредителями ФНПР. В итоге такие объединения, сохраняя право на разработку и принятие собственных уставов, фактически действуют на основании устава ФНПР.

Таким образом, с точки зрения Конституционного Суда Российской Федерации, оспоренное положение неконституционно не в силу своего содержания, а по причине его законодательного закрепления, поскольку принятие данного положения относится к правам соответствующих профсоюзных объединений, а не к полномочиям государства.

2. Представляется все же, что само по себе закрепление оспоренного положения в федеральном законе не противоречит Конституции Российской Федерации, выступая значимой государственной гарантией устойчивости и дееспособности сложно организованных общероссийских профсоюзов. Для государства, стремящегося стать правовым, это важно, в том числе потому, что профсоюзы принимают (должны принимать) разностороннее участие в осуществлении публично-властных функций, представляя в этой работе трудящихся и служа тем самым средством проникновения гражданского общества во власть.

Оспоренное законоположение является вполне допустимым и необходимым в практическом плане уточнением Конвенции № 87 Международной организации труда относительно свободы ассоциаций и защиты права на организацию, согласно которой трудящиеся и предприниматели,

без какого бы то ни было различия, имеют право создавать по своему выбору организации без предварительного на то разрешения, а также право вступать в такие организации на единственном условии подчинения уставам этих последних (статья 2).

Действительная проблема заключается не в уровне правового закрепления требования о непротиворечии уставов членских организаций объединений профсоюзов уставам последних, а в складывании такого его понимания, которое бы обеспечило равновесность ценностей единства сложно организованных профсоюзов и самостоятельности действий их членов (участников). Надо полагать, что требование непротиворечивости не подразумевает обязательность полной идентичности названных уставов и сведение права профсоюзов, территориальных объединений организаций профсоюзов разрабатывать и принимать свои уставы к переписыванию в них положений уставов объединений профсоюзов, в состав которых они входят. Не любое несоответствие (несовпадение) положений двух профсоюзных уставов означает наличие противоречия между ними.

Кстати, законодательное закрепление названного требования о непротиворечии уставов позволяет в рамках его конституционно-судебной оценки проверять конституционность не только его самого, но и в определенной мере и его практического применения в деятельности профсоюзов, уполномоченных государственных органов. Дело в том, что в силу части второй статьи 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации принимает решение по делу, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе правовых актов.

А вот устранение названного требования из закона и сохранение его исключительно в уставах профсоюзов выводит это требование и его понимание на практике из предмета конституционно-судебной проверки, поскольку Конституционный Суд Российской Федерации не наделен полномочием проверки конституционности уставов профсоюзов. Что касается иных судов, то они, проверяя законность уставов профсоюзов, не вправе оценивать их конституционность.

3. Следует иметь в виду также то, что Конституционный Суд Российской Федерации ранее высказался по близкому вопросу о конституционности

положений Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», содержащих определения видов профсоюзных объединений и задающих тем самым структуру профсоюзов (Постановление от 24 октября 2013 года № 22-П).

Конституционный Суд в этом решении признал оспоренные положения абзацев первого — восьмого статьи 3 названного Федерального закона не соответствующими Конституции Российской Федерации не потому, что они вторгаются в исключительную компетенцию профсоюзов, но лишь в той мере, в какой они по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, установили закрытый перечень видов профсоюзных организаций и их структурных подразделений, тем самым не позволяя профсоюзам самостоятельно, исходя из стоящих перед ними целей и задач, определять свою внутреннюю (организационную) структуру, в том числе создавать профсоюзные организации и структурные подразделения профсоюзных организаций, не упомянутые в данном Федеральном законе.

Очевидно, что вопрос об основах взаимоотношений объединений профсоюзов со своими членами (участниками), включая обеспечение соответствия уставов последних уставам объединений профсоюзов, в состав которых они входят, имеет ту же природу, что и вопрос о внутренней структуре профсоюзов. Более того, то или иное решение вопроса о соответствии уставов разных профсоюзных объединений определяет (порой решающим образом) тип их внутренней структуры.

Поэтому если регулирование первого из названных вопросов не относится к правотворческим полномочиям федерального законодателя, тогда это справедливо и для второго вопроса. И наоборот, если вопрос о внутренней структуре объединений профсоюзов входит в той или иной мере в предмет законодательного регулирования, то в той же мере в этот предмет входит и вопрос об обеспечении соответствия уставам объединений профсоюзов уставов их членов (участников).

Не случайно в абзацах первом — восьмом статьи 3 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» в определения некоторых видов профсоюзных объединений прямо заложено свойство обязательного соответствия уставов и деятельности одних из них уставам других профсоюзных объединений. Так, согласно названной статье первичная профсоюзная организация действует на основании устава общероссийского или межрегионального профсоюза

либо на основании своего устава, принятого в соответствии с уставом соответствующего профсоюза. В структуре общероссийского профсоюза могут образовываться в соответствии с его уставом территориальные организации профсоюза и иные профсоюзные организации. В структуре межрегионального профсоюза могут образовываться в соответствии с его уставом территориальные организации профсоюза и иные профсоюзные организации.

Следовательно, оспариваемое положение пункта 1 статьи 7 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» является логическим продолжением предписаний статьи 3 названного Федерального закона, закрепляющих определения видов профсоюзных объединений и закладывающих в них обязательность соответствия уставов и деятельности одних профсоюзных объединений уставам других профсоюзных объединений.

4. Признание в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 27 октября 2020 года № 44-П пункта 1 статьи 7 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» не соответствующим Конституции Российской Федерации не отменяет действие иных правил, предусматривающих обязательность соответствия уставам объединений профсоюзов уставов входящих в них профсоюзов, их объединений.

Прежде всего, это уже приведенные выше положения статьи 3 названного Федерального закона. Правда, в этой статье в определениях общероссийского объединения профсоюзов и территориального объединения организаций профсоюзов аспект соответствия уставам этих объединений уставов их членских организаций не выделен. Однако он вытекает из иных норм.

Среди них предписание статьи 2 Конвенции № 87 Международной организации труда о праве трудящихся и предпринимателей вступать в организации на единственном условии подчинения уставам последних. Согласно пунктам 1 и 2 статьи 14 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» учредительным документом для общественных организаций как вида некоммерческих организаций (в их число входят и профсоюзы) является устав, требования которого обязательны для исполнения самой общественной организацией, ее учредителями (участниками). Обязательность устава объединения профсоюзов для его членов (участников) означает, что уставы последних должны соответствовать уставу объединения профсоюза.

В системе действующего правового регулирования выполнение указанного требования обеспечивается не только самими профсоюзами, но и уполномоченными государственными органами при регистрации профсоюзов, их объединений в качестве юридических лиц, при внесении изменений в их учредительные акты (ФНС, Минюст), а также при проведении проверок деятельности профсоюзов в рамках контрольных и надзорных мероприятий (Минюст, органы Прокуратуры).

Однако важно не только само требование соответствия уставов профсоюзных организаций уставу объединения профсоюзов, в состав которого они входят в качестве членов (участников), но и то, о каком соответствии должна идти речь. Здесь значимы два связанных между собой вопроса. Первый — все ли положения устава объединения профсоюзов выступают эталонами, задающими содержание уставов его членов, или только некоторые из них? Второй — в чем должно выражаться соответствие (несоответствие) уставов? Причем оба эти вопроса не могут решаться одинаково в объединениях профсоюзов разного типа. В силу этого регулирование вопросов соответствия уставов должно учитывать право профсоюзов объединяться в более тесные союзы (условно федерации) или в союзы с широкой автономией их членов (условно конфедерации).

С учетом отмеченного в законодательстве о профсоюзах следовало бы в целях обеспечения конституционной равновесности ценностей единства сложно организованных профсоюзов и самостоятельности действий их членов прямо закрепить критерии минимального соответствия уставов профсоюзов, объединений организаций профсоюзов уставам объединений профсоюзов, в состав которых они входят. Этот минимум должен быть рассчитан на объединения профсоюзов с максимально широкой автономией их членов (участников). Вместе с тем важно законодательно оговорить право профсоюзов объединяться в более тесные союзы, что предполагает введение в их уставах более жестких критериев соответствия уставов объединяющихся профсоюзов уставу их общего объединения.

Теперь о критериях минимального соответствия уставов профсоюзов, объединений организаций профсоюзов уставам объединений профсоюзов, в состав которых они входят. Во-первых, это соответствие уставов первым уставным целям и задачам объединений профсоюзов, в состав которых они входят. При этом в уставе конкретного объединения

профсоюзов может предусматриваться необходимость обеспечения соответствия уставов его членов (участников) и иным положениям устава объединения профсоюзов.

Во-вторых, это запрет на реализацию профсоюзами, объединениями организаций профсоюзов положений их уставов тогда, когда такая реализация влечет неисполнение (несоблюдение) ими устава объединения профсоюзов. При этом в уставе конкретного объединения профсоюзов может предусматриваться запрет на включение в уставы его членов (участников) положений, противоречащих отдельным или всем (любым) положениям устава данного объединения профсоюзов.

Подобные минимальные критерии соответствия уставов профсоюзов, объединений организаций профсоюзов уставам объединений профсоюзов, в состав которых они входят, требуют своего закрепления в тех или иных формулировках в законодательстве о профсоюзах. В идеале — в Федеральном законе «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» как акте гарантийного типа.

С учетом изложенного предписание пункта 1 статьи 7 данного Федерального закона вызывает сомнение в его конституционности постольку, поскольку оно, взятое в системе действующего правового регулирования, не содержит всех необходимых критериев соответствия уставов профсоюзов, объединений организаций профсоюзов уставам объединений профсоюзов, в состав которых они входят. По сути, оспоренная норма «видит» только один тип объединения профсоюзов — централизованное объединение профсоюзов, игнорируя право профсоюзов формировать объединения с более широкой автономией их членов (участников). Можно сказать и так, что оспоренная норма «отвечает» за имеющийся в законодательстве о профсоюзах неконституционный пробел в части регулирования вопроса об обеспечении соответствия уставов разных профсоюзов и их объединений.

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

3 ноября
2020 года,
город Санкт-
Петербург

№ 45-П

по делу о проверке конституционности части 3 статьи 5.26 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и пункта 8 статьи 8 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» в связи с жалобой религиозной организации Церковь христиан веры евангельской (пятидесятников) «Слово жизни»
Долгопрудный

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, Г.А.Гаджиева, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, 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 3 статьи 5.26 КоАП Российской Федерации и пункта 8 статьи 8 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба религиозной организации Церковь христиан веры евангельской (пятидесятников) «Слово жизни» Долгопрудный. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

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

установил:

1. Часть 3 статьи 5.26 КоАП Российской Федерации предусматривает, что осуществление религиозной организацией деятельности без указания своего официального полного наименования, в том числе выпуск или распространение в рамках миссионерской деятельности литературы, печатных, аудио- и видеоматериалов без маркировки с указанным наименованием или с неполной либо заведомо ложной маркировкой, влечет наложение административного штрафа в размере от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей с конфискацией литературы, печатных, аудио- и видеоматериалов.

Согласно пункту 8 статьи 8 Федерального закона от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» наименование религиозной

организации должно содержать сведения о ее вероисповедании; религиозная организация обязана указывать свое полное наименование при осуществлении деятельности.

1.1. Конституционность приведенных законоположений оспаривает находящаяся в городе Долгопрудном Московской области религиозная организация Церковь христиан веры евангельской (пятидесятников) «Слово жизни» Долгопрудный, входящая в структуру Централизованной религиозной организации Содружество церквей христиан веры евангельской (пятидесятников) «Слово жизни».

Постановлением мирового судьи, оставленным без изменения судами вышестоящих инстанций, заявитель был признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 3 статьи 5.26 КоАП Российской Федерации, и ему было назначено административное наказание в виде административного штрафа в размере тридцати тысяч рублей.

Суды установили, что в момент проведения прокурорской проверки по адресу частного жилого дома, отдельные помещения которого переданы названной религиозной организации в безвозмездное пользование, отсутствовала вывеска с указанием ее официального полного наименования с наружной стороны дома (при входе на территорию земельного участка, на котором находится данный дом). Информационные таблички с таким наименованием были размещены внутри жилого дома при входе в каждое помещение, используемое религиозной организацией для проведения богослужений.

В связи с этим суды пришли к выводу, что религиозной организацией в нарушение пункта 8 статьи 8 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» не исполнена обязанность по информированию неопределенного круга лиц о своей деятельности; наличие такой информации внутри дома ограничивает права граждан.

По мнению заявителя, оспариваемые законоположения в их взаимосвязи не соответствуют статьям 28, 30 (часть 1), 35 (часть 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, поскольку позволяют привлекать религиозную организацию к административной ответственности за осуществление деятельности без указания ее официального полного наименования даже в том случае, когда вывеска с таким наименованием размещена внутри жилого дома при входе в используемые религиозной организацией помещения.

1.2. Согласно статьям 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации, проверяя по жалобе объединения граждан конституционность закона или отдельных его положений, примененных в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, и затрагивающих конституционные права и свободы, на нарушение которых ссылается заявитель, принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл оспариваемых 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.

Таким образом, часть 3 статьи 5.26 КоАП Российской Федерации и пункт 8 статьи 8 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу постольку, поскольку они служат основанием для решения вопроса о привлечении религиозной организации к административной ответственности за осуществление деятельности без указания ее официального полного наименования на жилом доме (при входе на земельный участок, на котором он находится), адрес которого содержится в Едином государственном реестре юридических лиц (далее — ЕГРЮЛ) в качестве адреса религиозной организации, без учета факта размещения таких сведений внутри этого жилого дома (при входе в используемые религиозной организацией отдельные помещения).

2. Согласно статье 28 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними. Этому конституционному положению соответствуют нормы Международного пакта о гражданских и политических правах (пункт 1 статьи 18), а также Конвенции о защите прав человека и основных свобод (пункт 1 статьи 9).

Из статьи 28 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 13 (часть 4), 14, 19 (части 1 и 2) и 30 (часть 1) следует, что свобода вероисповедания предполагает свободу создания религиозных объединений и свободу их деятельности на основе принципа юридического равенства. В силу этого федеральный законодатель, осуществляя полномочия, вытекающие из статей 71 (пункты «в», «о»), 72 (пункт «к» части 1) и 76 Конституции Российской Федерации, вправе урегулировать правовое положение религиозных объединений, включая условия признания религиозного объединения в качестве юридического лица, порядок его учреждения, создания, государственной регистрации, определить содержание правоспособности религиозных организаций (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 ноября 1999 года № 16-П), в том числе в части использования ими своего наименования.

Принимая во внимание сочетание в религиозной свободе индивидуальных и коллективных, частных и публичных начал, нормативный порядок реализации права на свободу совести и свободу вероисповедания — исходя из предписаний Конституции Российской Федерации, согласно которым права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность органов власти и обеспечиваются правосудием, а их осуществление не должно нарушать права и свободы других лиц (статья 17, часть 3; статья 18), — требует соотношения с порядком осуществления иных конституционных прав и обязывает как законодателя, так и правоприменителя, включая суд, стремиться к разумному балансу интересов верующих (их объединений) и светских институтов (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 5 декабря 2012 года № 30-П и от 14 ноября 2019 года № 35-П).

Вместе с тем вводимое законодателем ограничение свободы вероисповедания должно отвечать требованиям справедливости, быть необходимым и соразмерным конституционно значимым целям. Обеспечивая баланс конституционно защищаемых ценностей и интересов, оно не должно посягать на само существо того или иного права и приводить к утрате его основного содержания, что связывает волю законодателя при введении ограничений прав и свобод, особенно учитывая деликатный характер вопросов, которые могут непосредственно затрагивать религиозное достоинство лиц, исповедующих ту или иную религию (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 13 марта 2018 года № 579-О и от 10 октября 2019 года № 2683-О).

3. В Российской Федерации религиозные объединения, будучи некоммерческими организациями, могут создаваться в форме религиозных групп и религиозных организаций (подпункт 10 пункта 3 статьи 50 ГК Российской Федерации; пункт 4 статьи 1 и статья 6 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»; пункт 2 статьи 6 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях»).

В соответствии с пунктом 1 статьи 8 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» религиозной организацией признается добровольное объединение граждан Российской Федерации, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории Российской Федерации, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и в установленном законом порядке зарегистрированное в качестве юридического лица.

Согласно данному Федеральному закону религиозные организации действуют в соответствии со своими внутренними установлениями, если они не противоречат законодательству Российской Федерации, и обладают правоспособностью, предусматриваемой в их уставах (пункт 1 статьи 15); наименование религиозной организации должно содержать сведения о ее вероисповедании; религиозная организация обязана указывать свое полное наименование при осуществлении деятельности (пункт 8 статьи 8); наименование религиозной организации указывается в ее уставе (пункт 2 статьи 10).

Деятельность религиозных организаций весьма многообразна, включает в себя как собственно вероисповедные и непосредственно с ними связанные отношения разного вида, так и участие религиозных организаций в мирской (нецерковной) жизни общества. В этих отношениях религиозные организации, по общему правилу, самостоятельно определяют способы выполнения ими обязанности указания своего полного наименования. Вместе с тем в ряде случаев законодательство требует от религиозных организаций использовать особый порядок указания ими своего полного наименования.

Так, например, согласно пункту 4 статьи 3 Федерального закона «О некоммерческих организациях» религиозные организации имеют печать со своим полным наименованием на русском языке и вправе иметь штампы и бланки со своим наименованием. В соответствии с пунктом 3 статьи 17 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» литература, печатные, аудио- и видеоматериалы, выпускаемые религиозной организацией, а также распространяемые в рамках осуществления от ее имени миссионерской деятельности, должны иметь маркировку с официальным полным наименованием данной религиозной организации.

В тех случаях, когда законодательство требует от религиозных организаций использовать особый порядок указания своего полного наименования, объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного частью 3 статьи 5.26 КоАП Российской Федерации, составляет невыполнение религиозной организацией обязанности указывать свое официальное полное наименование в соответствующем нормативно установленном порядке.

Этот порядок должен включать ясные и не чрезмерно обременительные требования, при выполнении которых обязанность религиозной организации указывать при осуществлении деятельности свое официальное полное наименование считалась бы выполненной.

4. Наименование религиозной организации вместе с ее адресом (местом нахождения) и иными сведениями о ней включается в ЕГРЮЛ при государственной регистрации данной религиозной организации в качестве юридического лица, а на основе этого — в Единый федеральный реестр юридически значимых сведений о фактах деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и иных субъектов экономической деятельности (подпункт «а» пункта 1 статьи 5, пункт 1 и подпункт «б» пункта 8⁴ статьи 7¹ Федерального закона от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»).

Согласно указанному Федеральному закону названные государственные реестры являются федеральными информационными ресурсами (абзац третий пункта 1 статьи 4); содержащиеся в них сведения и документы являются открытыми и общедоступными (пункт 1 статьи 6).

В случае изменения религиозной организацией своего наименования, если иное не установлено данным Федеральным законом, религиозная организация в течение трех рабочих дней с момента изменения наименования обязана сообщить об этом в уполномоченный регистрирующий орган (абзац первый пункта 9 статьи 8 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях»; пункт 5 статьи 5 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»). Измененное наименование религиозной организации включается в соответствующие государственные реестры в общем порядке.

При этом неоднократное непредставление религиозной организацией в установленный срок обновленных сведений, необходимых для внесения изменений в ЕГРЮЛ, является основанием для обращения органа, уполномоченного принимать решение о государственной регистрации религиозной организации, в суд с требованием о признании данной организации прекратившей свою деятельность в качестве юридического лица и об исключении ее из ЕГРЮЛ (абзац второй пункта 9 статьи 8 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях»).

Приведенное регулирование призвано гарантировать заинтересованным лицам своевременное получение сведений о действующих (ликвидированных) религиозных организациях, в том числе об их официальном полном наименовании и юридическом адресе (месте нахождения).

5. К религиозным организациям применимы общие положения о месте нахождения и адресе юридического лица. Соответственно — в силу пункта 2 статьи 54 ГК Российской Федерации место нахождения религиозной организации как юридического лица определяется местом ее государственной регистрации на территории Российской Федерации путем указания наименования населенного пункта (муниципального образования); государственная регистрация религиозной организации осуществляется по месту нахождения ее постоянно действующего руководящего органа, уполномоченного выступать от имени религиозной организации в силу закона, иного правового акта или учредительного документа, если иное не установлено законом о государственной регистрации юридических лиц.

Сведения об адресе (месте нахождения) религиозных организаций необходимы, в частности, для осуществления уполномоченными органами связи с ними, в том числе в рамках надзорных и контрольных мероприятий (абзац восьмой пункта 5, абзац пятый пункта 7 статьи 11, статья 25 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях»).

Законодательство не исключает возможности фактического нахождения (осуществления деятельности) юридических лиц, в том числе религиозных организаций, по иному, нежели указанному в ЕГРЮЛ, адресу. При несовпадении адреса религиозной организации, указанного в ЕГРЮЛ, и адреса ее фактического нахождения она несет риск последствий неполучения юридически значимых сообщений, доставленных по ее адресу, указанному в ЕГРЮЛ, а также риск отсутствия по указанному адресу своего органа или представителя; сообщения, доставленные по адресу, указанному в ЕГРЮЛ, считаются полученными религиозной организацией, даже если она не находится по указанному адресу (пункт 3 статьи 54 ГК Российской Федерации).

Из пункта 6 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30 июля 2013 года № 61 «О некоторых вопросах практики рассмотрения споров, связанных с достоверностью адреса юридического лица» следует, что при наличии информации о том, что связь с юридическим лицом (в том числе, соответственно, с религиозной организацией) по адресу, отраженному в ЕГРЮЛ, невозможна, регистрирующий орган после направления этому юридическому лицу уведомления о необходимости представления в регистрирующий орган достоверных сведений о его адресе и в случае непредставления таких сведений в разумный срок может обратиться в арбитражный суд с требованием о ликвидации этого юридического лица в соответствии с пунктом 2 статьи 61 ГК Российской Федерации и пунктом 2 статьи 25 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

6. Согласно пунктам 2 и 3 статьи 288, пункту 2 статьи 671 ГК Российской Федерации, частям 1 и 2 статьи 16 и части 1 статьи 17 Жилищного кодекса Российской Федерации жилые помещения, в том числе жилые дома, предназначены для проживания граждан; размещение собственником в принадлежащем ему жилом помещении предприятий, учреждений, организаций допускается только после перевода такого помещения в нежилое в порядке, определяемом жилищным законодательством.

Следовательно, жилые помещения не могут использоваться для размещения офисов религиозных организаций, образовательных, издательских, производственных и иных целей (пункт 15 утвержденных Минюстом России 27 декабря 1999 года Методических рекомендаций по применению органами юстиции некоторых положений Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» в части регистрации и перерегистрации религиозных организаций). Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, не допускается такое использование жилого помещения религиозной организацией, когда оно, фактически утратив признаки жилого, приобретает характеристики культового помещения либо административного (служебного) помещения религиозной организации (Постановление от 14 ноября 2019 года № 35-П; Определение от 14 января 2020 года № 3-О).

Вместе с тем в соответствии с пунктом 2 статьи 16 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» религиозные организации вправе в жилых помещениях беспрепятственно совершать религиозные обряды и церемонии. Закрепление такой возможности, как указал Конституционный Суд Российской Федерации (Постановление от 14 ноября 2019 года № 35-П), согласуется с предназначением жилых помещений, призванных удовлетворять не только материальные потребности граждан, но и их духовные интересы как неотъемлемый элемент развития и совершенствования личности, в том числе духовные нужды верующих, реализуемые на основе свободы вероисповедания, при условии пользования жилым помещением с учетом соблюдения прав и законных интересов проживающих в нем лиц, соседей, требований пожарной безопасности, санитарно-гигиенических, экологических и иных требований, а также в соответствии с правилами пользования жилыми помещениями, утвержденными уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти (часть 4 статьи 17 Жилищного кодекса Российской Федерации).

Кроме того, использование религиозной организацией жилого помещения, в том числе предоставленного ей по договору, в качестве места ее нахождения может быть в конкретной ситуации направлено на обеспечение или подтверждение формальных условий правосубъектности религиозной организации как юридического лица, подлежащего государственной регистрации, что имеет особое значение для малочисленных религиозных организаций, не имеющих своих зданий, помещений, а также возможности приобрести или арендовать их. Такое использование жилого помещения не обязательно означает его трансформацию в административное (служебное) помещение религиозной организации (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 ноября 2019 года № 35-П).

Государственная регистрация религиозной организации по адресу жилого объекта недвижимости допустима только в тех случаях, когда собственник объекта дал на это согласие. Согласие предполагается, если названный адрес является адресом места жительства учредителя (участника) или лица, имеющего право действовать от имени религиозной организации без доверенности (пункт 4 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах практики рассмотрения споров, связанных с достоверностью адреса юридического лица»).

Использование религиозной организацией жилого дома в качестве места ее нахождения исключительно в целях обеспечения или подтверждения формальных условий ее правосубъектности как юридического лица, если свою деятельность она осуществляет в ином месте, не требует от нее размещения информации о своем официальном полном наименовании в виде вывески (таблички, стенда, указателя) на таком доме или при входе на земельный участок, на котором он находится, поскольку данная информация содержится в ЕГРЮЛ, являясь открытой и общедоступной (статья 4, подпункт «а» пункта 1 статьи 5, пункт 1 статьи 6, пункт 1 и подпункт «б» пункта 84 статьи 71 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»).

Если же религиозная организация использует для регулярного осуществления допускаемой законом для нее в жилых помещениях деятельности, в том числе для проведения религиозных обрядов и церемоний, отдельные помещения такого жилого дома, то требование об указании ею своего официального полного наименования не может рассматриваться как избыточное. Оно направлено прежде всего на то, чтобы граждане, вступающие с ней в отношения, могли четко осознавать, с какой именно религиозной организацией — при их многообразии — имеют дело.

При этом особенность свободы вероисповедания не предполагает обеспечения религиозными организациями, в отличие от некоторых иных видов юридических лиц, свободного доступа неограниченного круга лиц в места осуществления ими своей деятельности. Религиозная организация сама может определять, привлекать ли новых последователей соответствующего вероисповедания и действовать в этом направлении путем широкого опубличивания своей деятельности или поступать более избирательно. Поэтому обеспечение доступа к месту деятельности религиозной организации неограниченного круга лиц, а следовательно, информирование неограниченного круга лиц непосредственно по месту деятельности религиозной организации о ее официальном полном наименовании не может рассматриваться как ее безусловная обязанность.

Соответственно, для выполнения религиозной организацией предусмотренной оспариваемыми законоположениями обязанности указания своего официального полного наименования при осуществлении деятельности достаточно размещения информации о таком наименовании внутри жилого дома при входе в используемые ею помещения.

Иное означало бы чрезмерное вмешательство государства в сферу свободы совести, гарантированной каждому статьей 28 Конституции Российской Федерации и признаваемой статьей 9 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

7. Таким образом, часть 3 статьи 5.26 КоАП Российской Федерации и пункт 8 статьи 8 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» в их взаимосвязи не противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку они по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования не предполагают привлечения религиозной организации к административной ответственности за осуществление деятельности без указания своего официального полного наименования в виде вывески (таблички, стенда, указателя) на жилом доме (при входе на земельный участок, на котором он находится), адрес которого содержится в ЕГРЮЛ в качестве адреса религиозной организации, если религиозная организация не осуществляет деятельность в этом доме либо использует для осуществления деятельности его отдельные помещения и информация о ее официальном полном наименовании размещена внутри жилого дома при входе в названные помещения.

При этом федеральный законодатель не лишен возможности внести в действующее правовое регулирование изменения, уточняющие порядок указания религиозными организациями своего официального полного наименования при осуществлении деятельности в жилых помещениях, руководствуясь Конституцией Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, изложенных в настоящем Постановлении.

В то же время если религиозная организация осуществляет в жилом помещении, по адресу которого она зарегистрирована в ЕГРЮЛ, деятельность, влекущую приобретение этим помещением характеристик культового помещения либо административного (служебного) помещения, то она может быть привлечена к административной ответственности за нарушение правил пользования жилыми помещениями на основании статьи 7.21 КоАП Российской Федерации.

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 часть 3 статьи 5.26 КоАП Российской Федерации и пункт 8 статьи 8 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» в их взаимосвязи не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку они по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования не предполагают привлечения религиозной организации к административной ответственности за осуществление деятельности без указания своего официального полного наименования в виде вывески (таблички, стенда, указателя) на жилом доме (при входе на земельный участок, на котором он находится), адрес которого содержится в Едином государственном реестре юридических лиц в качестве адреса религиозной организации, если религиозная организация не осуществляет деятельность в этом доме либо использует для осуществления деятельности его отдельные помещения и информация о ее официальном полном наименовании размещена внутри жилого дома при входе в названные помещения.

2. Конституционно-правовой смысл части 3 статьи 5.26 КоАП Российской Федерации и пункта 8 статьи 8 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях», выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

3. Правоприменительные решения, вынесенные по делу религиозной организации Церковь христиан веры евангельской (пятидесятников) «Слово жизни» Долгопрудный, если они основаны на части 3 статьи 5.26 КоАП Российской Федерации и пункте 8 статьи 8 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» в истолковании, расходящемся с их 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».