

В КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ РОССИИ

Обзор постановлений, вынесенных Конституционным Судом Российской Федерации

МАРТ • 2016

Постановление от 10 марта 2016 года № 7-П по делу о проверке конституционности части 1 статьи 21, части 2 статьи 22 и части 4 статьи 46 Федерального закона «Об исполнительном производстве»

(Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>); номер опубликования: 0001201603140022; дата опубликования: 14.03.2016)

Правовые категории в Постановлении: право на судебную защиту прав и свобод; исполнительное производство; исполнительный документ; прерывание и возобновление срока предъявления исполнительного документа к исполнению.

Заявитель: гражданин М. Л. Ростовцев (в порядке части 4 статьи 125 Конституции РФ).

Предмет рассмотрения: положения части 1 статьи 21, части 2 статьи 22 и части 4 статьи 46 Федерального закона «Об исполнительном производстве» постольку, поскольку эти положения в их взаимосвязи служат основанием для исчисления срока предъявления исполнительного документа к исполнению, прерванного предъявлением исполнительного документа к исполнению, после возвращения исполнительного документа взыскателю на основании его заявления.

Позиция заявителя: оспариваемые законоположения противоречат статьям 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 45 (часть 1), 46 (часть 1) и 55 (части 2 и 3) Конституции РФ, поскольку в нарушение баланса интересов сторон в исполнительном производстве допускают бессрочное и ничем не ограниченное право взыскателя предъявлять исполнительный документ в службу судебных приставов для принудительного исполнения и по своему усмотрению отзываться его без исполнения, что влечёт окончание исполнительного производства и позволяет взыскателю в будущем снова инициировать принудительное исполнение того же исполнительного документа.

Итоговый вывод решения: признать оспариваемые законоположения не соответствующими Конституции РФ, её статьям 35 (часть 2), 46 (часть 1) и 55 (часть 3) в той мере, в какой эти положения в их взаимосвязи позволяют — при неоднократном прерывании срока предъявления исполнительного документа к исполнению предъявлением исполнительного документа к исполнению с последующим возвращением взыскателю на основании его заявления — всякий раз исчислять течение этого срока заново с момента возвращения исполнительного документа по данному основанию взыскателю и продлевать его тем самым на неопределённо длительный период.

Мотивы решения. Установленные федеральным законодателем сроки предъявления исполнительных документов к исполнению должны отвечать интересам защиты конституционных прав взыскателя, однако они не могут затрагивать основное содержание конституционных прав должника, существо которых ни при каких обстоятельствах не должно быть утрачено (см.: *Постановление от 14 мая 2012 года № 11-П*).

Определяя условия и порядок возбуждения, приостановления, прекращения и окончания исполнительного производства, Федеральный закон «Об исполнительном производстве» предусматривает, в частности, что возбуждённое исполнительное производство может быть окончено судебным приставом-исполнителем в связи с фактическим испол-

нением требований, содержащихся в исполнительном документе, а также в случаях возвращения взыскателю исполнительного документа (пункты 1 и 3 части 1 статьи 47), необходимость которого, как следует из части 1 его статьи 46, обуславливается обстоятельствами, имеющими отношение как к должнику, так и к взыскателю.

Судебный пристав-исполнитель обязан в соответствии с частью 3 статьи 46 Федерального закона «Об исполнительном производстве» вынести постановление об окончании исполнительного производства и о возвращении взыскателю исполнительного документа, что в силу части 4 той же статьи не является препятствием для повторного предъявления исполнительного документа к исполнению в пределах срока, установленного статьёй 21 данного Федерального закона: в отношении исполнительных листов, выдаваемых судом на основании судебных актов, такой срок, по общему правилу, составляет три года со дня вступления судебного акта в законную силу (часть 1).

За пределами трёхлетнего срока, предназначенного для конкретного процессуального действия — предъявления взыскателем выданного ему судом исполнительного листа к исполнению, исполнительное производство, согласно пункту 3 части 1 статьи 31 Федерального закона «Об исполнительном производстве», не может быть возбуждено и взыскатель лишается возможности принудительно исполнить решение суда. Вместе с тем, согласно названному Федеральному закону, срок предъявления исполнительного документа к исполнению прерывается предъявлением исполнительного документа к исполнению или частичным исполнением исполнительного документа должником (часть 1 статьи 22), но после перерыва его течение возобновляется, причём время, истёкшее до прерывания срока, в новый срок не засчитывается (часть 2 статьи 22) — в отличие от приостановления неистёкшего срока, течение которого приостанавливается одновременно с исполнительным производством, а со дня его возобновления продолжается (статья 19).

Поскольку в каждом случае предъявления исполнительного документа к исполнению после возвращения исполнительного документа взыскателю срок его предъявления к исполнению прерывается, такие действия

взыскателя в течение неограниченного времени могут привести к тому, что исполнительное производство не будет окончено исполнением содержащегося в исполнительном документе требования, а должник — при наличии вынесенного в отношении него неисполненного судебного акта — должен бесконечно пребывать под угрозой применения к нему и принадлежащему ему имуществу исполнительных действий и мер принудительного исполнения.

В случаях, когда возвращение исполнительного документа взыскателю после возбуждения исполнительного производства вызвано обстоятельствами, имеющими отношение к должнику, законодательное регулирование исполнительного производства в части сроков предъявления исполнительных документов к исполнению не может рассматриваться как нарушение конституционного баланса интересов взыскателя и должника в исполнительном производстве, поскольку иное позволяло бы должнику препятствовать его осуществлению, с тем чтобы вследствие истечения срока предъявления исполнительного документа к исполнению избавиться от возможности быть принуждённым службой судебных приставов к исполнению вынесенного в отношении него судебного акта, а взыскателя лишало бы средств борьбы с неправомерным поведением должника и тем самым препятствовало бы надлежащему исполнению судебного акта.

Если же возвращение исполнительного документа взыскателю после возбуждения исполнительного производства произведено по заявлению самого взыскателя, тем более не обусловленному действиями должника, то неоднократное использование им права на подачу заявления о возвращении исполнительного документа может приводить к неограниченному по продолжительности принудительному исполнению содержащегося в исполнительном документе требования и, как следствие, к чрезмерно длительному с точки зрения конституционно-правовых предписаний пребыванию должника в состоянии неопределённости относительно своего правового положения. При этом должник, стремящийся выполнить взятые им на себя обязательства, лишается возможности удовлетворить требования взыскателя за счёт имущества, на которое может быть обращено взыска-

ние, в том числе за счёт заложенного имущества, а взыскатель может использовать предоставленное ему право для того, чтобы неоднократно перекладывать экономические риски, связанные с возможными трудностями реализации имущества, на которое может быть обращено взыскание, или с неблагоприятной ценовой конъюнктурой, на должника, который не только лишён возможности самостоятельно им распоряжаться, но и продолжает нести бремя содержания этого имущества до обращения на него взыскания.

Допускаемая взаимосвязанными положениями статей 21, 22 и 46 Федерального закона «Об исполнительном производстве» возможность неоднократного прерывания течения срока предъявления исполнительного документа к исполнению, вследствие чего этот срок всякий раз начинает течь заново, посредством свободного волеизъявления взыскателя на отзыв исполнительного документа из службы судебных приставов ведёт к неопределённому по длительности фактическому выведению имущества должника из сферы гражданского оборота и ограничению его

права собственности на это имущество. Подобное законодательное регулирование не может рассматриваться как обеспечивающее стабильность и предсказуемость гражданского оборота и — в нарушение конституционного баланса интересов взыскателя и должника в исполнительном производстве — приводит к существенному ущемлению права собственности должника, препятствует его эффективной судебной защите.

Акты международного права, использованные в Постановлении: Всеобщая декларация прав человека (статья 8); Международный пакт о гражданских и политических правах (статья 2); Конвенция о защите прав человека и основных свобод (статья 6); постановление Европейского Суда по правам человека от 19 марта 1997 года по делу «Хорнсби (Hornsby) против Греции», от 7 мая 2002 года по делу «Бурдов против России», от 27 мая 2004 года по делу «Метаксас (Metaxas) против Греции», от 29 марта 2006 года по делу «Мостаччуоло (Mostacciolo) против Италии (№ 2)», от 15 февраля 2007 года по делу «Райлян против России».

Постановление от 29 марта 2016 года № 8-П по делу о проверке конституционности пункта «а» части первой статьи 16.1 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации

(Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>); номер опубликования: 0001201604010003; дата опубликования: 01.04.2016)

Правовые категории в Постановлении: равный доступ к государственной службе; увольнение лица по сокращению штата без сокращения занимаемой им должности.

Заявитель: гражданин В. В. Чеботарский (в порядке части 4 статьи 125 Конституции РФ).

Предмет рассмотрения: пункт «а» части первой статьи 16.1 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в той мере, в какой он в системе действующего правового регулирования служит основанием для решения вопроса о зачислении в распоряжение учреждения или органа уголовно-исполнительной системы сотрудника данного учреждения или органа в связи с его выведением за штат при сокращении численности или штата и о последующем увольне-

нии этого лица по сокращению штатов, при том что замещаемая им должность в рамках данных организационно-штатных мероприятий не подлежит сокращению.

Позиция заявителя: пункт «а» части первой статьи 16.1 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации не соответствует статьям 19 (часть 1), 37 (части 3 и 4) и 55 (часть 3) Конституции РФ в той мере, в какой данное нормативное положение — по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, — допускает выведение за штат, зачисление в распоряжение учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и последующее увольнение по сокращению штатов тех сотрудников, чьи должности фактически не сокращаются, и тем самым ставит их в неравное положение с

лицами, проходящими службу в органах внутренних дел и относящимися к той же категории — «сотрудники правоохранительных органов».

Итоговый вывод решения: Конституционный Суд признал пункт «а» части первой статьи 16.1 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации не противоречащим Конституции РФ, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования он не предполагает возможность произвольного зачисления в распоряжение учреждения или органа уголовно-исполнительной системы в связи с выведением за штат при сокращении численности или штата сотрудников данного учреждения или органа (его структурных подразделений) и последующего увольнения по сокращению штатов тех лиц, должности которых в рамках соответствующих организационно-штатных мероприятий не подлежат сокращению. Правоприменительные решения по делу гражданина В. В. Чеботарского, основанные на оспариваемом положении в истолковании, расходящемся с его конституционно-правовым смыслом, подлежат пересмотру.

Мотивы решения. Государственная служба представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации и её субъектов, государственных органов и лиц, замещающих государственные должности. Специфика такой профессиональной деятельности предопределяет право федерального законодателя вводить особые правила поступления на государственную службу, её прохождения и прекращения служебных отношений, в том числе с учётом задач, принципов организации и функционирования того или иного вида государственной службы.

Сокращение численности или штата в государственных органах в большинстве случаев обусловлено объективными потребностями организации государственной службы. В силу этого мероприятия по сокращению должностей государственной службы в конкретном государственном органе, являясь основной предпосылкой прекращения служебного контракта с государственным служащим по соответствующему основанию, должны быть направлены на совершенствование организа-

ции и прохождения государственной службы в таком государственном органе и, как следствие этого, на повышение эффективности его функционирования как неотъемлемой части механизма реализации публичных функций государства. При этом осуществление такого рода организационно-штатных мероприятий всегда должно сопровождаться соблюдением установленной законом процедуры их проведения, а высвобождаемым государственным служащим должны предоставляться гарантии, обеспечивающие справедливость и обоснованность их увольнения, а также защиту от произвольного прекращения служебного контракта.

Само по себе выведение за штат сотрудника учреждения или органа уголовно-исполнительной системы представляет собой меру временного характера, которая может быть применена к данному лицу лишь в связи с объективной, обусловленной проведением организационно-штатных мероприятий невозможностью продолжения им службы на прежней должности и лишь на период, необходимый для принятия решения по вопросу о дальнейшем прохождении этим сотрудником службы в том же (но на иной должности) или другом учреждении или органе либо о его увольнении со службы.

Зачисление сотрудника учреждения или органа уголовно-исполнительной системы в распоряжение соответствующего учреждения или органа в связи с выведением данного лица за штат при сокращении численности или штата предполагает временное (на период нахождения в распоряжении) сохранение служебных отношений с таким сотрудником, притом что в силу специфики данного вида государственной службы может возникнуть необходимость максимально оперативного (в том числе до увольнения замещающего сокращаемую должность сотрудника) изменения штатного расписания путём исключения из него подлежащей сокращению должности.

Следовательно, как выведение за штат учреждения или органа уголовно-исполнительной системы, вызванное сокращением должностей при проведении организационно-штатных мероприятий, так и зачисление на этом основании в распоряжение соответствующего учреждения или органа допустимы только в отношении тех сотрудников, долж-

ности которых в рамках данных мероприятий подлежат сокращению.

Выведение же за штат и зачисление в распоряжение учреждения или органа уголовно-исполнительной системы тех сотрудников, должности которых не сокращаются, не должно признаваться допустимым. При этом изменение объёма служебных обязанностей или полномочий по конкретной должности, если она в рамках данных организационно-штатных мероприятий не подлежит сокращению, также не может служить достаточным основанием для выведения за штат и зачисления в распоряжение замещающего такую должность сотрудника.

Зачисление сотрудника учреждения или органа уголовно-исполнительной системы в распоряжение соответствующего учреждения либо органа в связи с выведением данного лица за штат при сокращении численности или штата не предполагает безусловного увольнения со службы, поскольку позволяет уполномоченному должностному лицу в течение установленного срока нахождения сотрудника в распоряжении учреждения или органа уголовно-исполнительной системы решить вопрос о дальнейшем прохождении им службы в том же (на иной должности) либо другом учреждении или органе уголовно-исполнительной системы.

Вместе с тем содержащееся в пункте «а» части первой статьи 16.1 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации нормативное предписание не допускает возможности его произвольного применения, поскольку предполагает, что принятию решения о зачислении сотрудника в распоряжение учреждения или органа уголовно-исполнительной системы в связи с его выведе-

нием за штат при сокращении численности или штата предшествует издание уполномоченным государственным органом распорядительного акта о проведении организационно-штатных мероприятий в соответствующем учреждении или органе уголовно-исполнительной системы.

Это, однако, не исключает возможность конкретизации федеральным законодателем в рамках предоставленных ему дискреционных полномочий по регулированию отношений, связанных с прохождением службы в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, правового механизма зачисления их сотрудников в распоряжение соответствующих учреждений или органов в связи с выведением за штат при сокращении численности или штата. В частности, учитывая схожесть публично-правового статуса лиц, проходящих службу в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и сотрудников органов внутренних дел, обусловленную сходством поставленных перед ними задач, связанных с реализацией конституционно значимых функций, для этого может быть использован подход, применённый в Федеральном законе «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», положения которого допускают зачисление в распоряжение федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения в рамках проведения организационно-штатных мероприятий и последующее увольнение по сокращению штатов лишь тех сотрудников, должности которых подлежат сокращению (пункт 1 части 10 статьи 36 и пункт 11 части 2 статьи 82).

Постановление от 30 марта 2016 года № 9-П по делу о проверке конституционности пункта 5 статьи 20 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»

(Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>); номер опубликования: 0001201604010001; дата опубликования: 01.04.2016)

Правовые категории в Постановлении: право частной собственности; свобода предпри-

нимательской деятельности; лицензия на осуществление деятельности по производству,

хранению и поставке этилового спирта либо алкогольной и спиртосодержащей продукции; изъятие остатков винодельческой продукции.

Заявитель: ООО «СГИВ» (в порядке части 4 статьи 125 Конституции РФ).

Предмет рассмотрения: пункт 5 статьи 20 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» постольку, поскольку содержащееся в нём положение, ограничивая двумя месяцами срок, который с момента прекращения действия лицензии на осуществление деятельности по производству, хранению и поставке этилового спирта либо алкогольной и спиртосодержащей продукции даётся юридическому лицу для реализации имеющихся у него остатков такой продукции, позволяет признавать их находящимися в незаконном обороте, а потому подлежащими изъятию и уничтожению — применительно к винодельческой продукции, выдержка которой на момент истечения двух месяцев, предусмотренных данным положением, не достигает срока, необходимого для завершения её производства согласно требованиям технологического процесса, притом что само производство было начато в период действия соответствующей лицензии.

Позиция заявителя: оспариваемое законоположение в части установления двухмесячного срока с момента прекращения действия ранее выданных организации лицензий на осуществление деятельности по производству, хранению и поставке этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, в рамках которого организация обязана реализовать оставшуюся у неё продукцию, не соответствует Конституции РФ, её статьям 8, 17, 34, 35 и 55, поскольку — при отсутствии в правовом регулировании возможности продления данного срока, по истечении которого остатки законно произведённой продукции безвозмездно изымаются для переработки или уничтожения, — не позволяет организации получить за неё оплату, соразмерную затратам на её производство.

Итоговый вывод решения: признать оспариваемое законоположение не соответствующим Конституции РФ, её статьям 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1) и 35 (части 1–3), в

той мере, в какой содержащееся в нём положение в системе действующего правового регулирования допускает по истечении двух месяцев с момента прекращения действия выданной юридическому лицу лицензии на осуществление деятельности по производству, хранению и поставке этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции принудительное безвозмездное изъятие с целью уничтожения по решению суда остатков принадлежащей ему винодельческой продукции, выдержка которой на момент истечения двух месяцев, предусмотренных для её реализации, не достигает необходимого в соответствии с требованиями технологического процесса срока, притом что само производство было начато в период действия лицензии, осуществлялось (с учётом стадии производственного процесса) в соответствии с действующим законодательством и с соблюдением обязательных требований и что, начиная его, лицензиат не мог предполагать, что лицензия на новый срок не будет им получена.

Мотивы решения. В системе действующего правового регулирования оспариваемое законоположение означает, что по истечении двух месяцев с момента прекращения действия выданной юридическому лицу лицензии на осуществление деятельности по производству, хранению и поставке этилового спирта либо алкогольной и спиртосодержащей продукции остатки соответствующей продукции подлежат на основании решений уполномоченных органов и должностных лиц обязательно (при необходимости — принудительно) безвозмездному изъятию с последующим уничтожением по решению суда. Такой порядок, исключая возмещение их стоимости бывшим собственникам, при формальном соблюдении конституционного требования о прекращении права собственности только по судебному решению влечёт для юридического лица прекращение права собственности на принадлежащее ему имущество, которое в данном случае не является санкцией за совершение им административного правонарушения и по своему содержанию сопоставимо с гражданско-правовым институтом принудительного изъятия имущества, которое в силу закона не может принадлежать данному лицу.

Из положений статей 235 и 238 ГК РФ следует, что прекращение права собственно-

сти лица на имущество, которое в силу закона не может ему принадлежать, но оборот которого возможен, по общему правилу, должно быть возмездным.

Баланс интересов общества и государства обеспечивается предоставлением юридическому лицу на основании специальных норм Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» двухмесячного (с момента прекращения действия лицензии) срока на реализацию остатков произведённой продукции, который — имея в виду его обязанность адекватно планировать свою хозяйственную деятельность в пределах действия ранее полученной лицензии и необходимость соблюдения лицензионных требований в целях получения новой, а также при должном соотношении цены и качества произведённой продукции — является разумным и достаточным для реализации остатков такой продукции, полный цикл производства которой не выходит за рамки этого срока.

Однако данный вывод не может быть автоматически распространён на продукцию, производство и оборот которой осуществляются в соответствии с названным Федеральным законом и технологический процесс производства которой предполагает стадию выдержки, то есть, согласно подпункту 151 его статьи 2, хранение в специальной производственной таре до достижения свойству дистиллятов, определённых техническими документами организации. Реализация такого рода продукции до достижения готовности, притом что её вкусовые качества, как правило, имеют выраженный индивидуальный характер, обусловленный первичными свойствами сырья, в том числе связанными с местом его происхождения, а также особенностями специальной производственной тары и иными нюансами, крайне затруднительна, тем более что приобрести её могут только лица, имеющие соответствующую лицензию.

Как показывает правоприменительная практика, изъятые в рамках применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, предусмотренном частью 3 статьи 14.17 КоАП РФ, не реализованные в течение двух месяцев с момента прекращения действия лицензии остатки эти-

лового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, произведённой лицензиатом в период действия лицензии на их производство, хранение и поставку, но не прошедшей полный цикл производства, передаются по решению суда (как это имело место в деле ООО «СГИВ») уполномоченным в соответствии с законодательством Российской Федерации органам для решения вопроса об их уничтожении в порядке, установленном для продукции, находящейся в незаконном обороте, хотя такой их режим из статьи 25 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» прямо не вытекает (они не были произведены без лицензии, проходят стадию выдержки, то есть производственного хранения, в соответствии с государственными стандартами и техническими условиями и под контролем уполномоченного органа, а потому не находятся в незаконном обороте).

Следовательно, при отказе в предоставлении на новый срок лицензии на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции производители продукции, полный цикл производства которой включает стадию выдержки, тем более что, согласно названному Федеральному закону, этот срок может составлять более пяти лет (подпункт 101 статьи 2) и тем самым превышать максимальный (пятилетний) срок, на который выдаётся лицензия (абзац первый пункта 17 статьи 19), фактически обрекаются на потерю принадлежащего им имущества. Вместе с тем производители такой продукции, обязанные, как субъекты предпринимательской деятельности, действовать разумно и добросовестно и соблюдать лицензионные требования, сами в состоянии прогнозировать, возможно ли получение ими лицензии на новый срок. Поэтому, если, начиная новый цикл производства, лицензиат действовал неосмотрительно, именно он и должен нести риски наступления неблагоприятных последствий своего производственного решения, тем более что оно принимается в сфере, подлежащей специальному государственному регулированию. В случае же, когда лицензиат к моменту начала нового цикла производства продукции, включающего стадию выдержки,

срок которой явно выходит за пределы действующей лицензии, не знал и не мог знать (в силу не зависящих от него обстоятельств, например изменения требований, предъявляемых к соискателю лицензии) о возможных проблемах с получением лицензии на производство данной продукции на новый срок, безвозмездное изъятие такой продукции, притом что её производство осуществляется в соответствии с обязательными требованиями, и последующее её уничтожение по реше-

нию суда не могут рассматриваться как имеющие разумное обоснование.

Акты международного права, использованные в Постановлении: Всеобщая декларация прав человека (пункт 2 статьи 29); Международный пакт о гражданских и политических правах (пункт 3 статья 12); Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (статья 4); Протокол № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

АПРЕЛЬ • 2016

Постановление от 12 апреля 2016 года № 10-П по делу о проверке конституционности положений части 1 статьи 169, частей 4 и 7 статьи 170 и части 4 статьи 179 Жилищного кодекса Российской Федерации

(Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>); номер опубликования: 0001201604140001; дата опубликования: 14.04.2016)

Правовые категории в Постановлении: право частной собственности; взносы на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме; фонд капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме.

Заявители: группы депутатов Государственной Думы РФ (в порядке части 2 статьи 125 Конституции РФ).

Предмет рассмотрения: взаимосвязанные положения Жилищного кодекса Российской Федерации:

— часть 1 статьи 169 — постольку, поскольку ею устанавливается в качестве общего правила обязанность собственников помещений в многоквартирном доме уплачивать ежемесячные взносы на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме;

— часть 4 статьи 170, определяющая перечень вопросов, решения по которым должны быть приняты общим собранием собственников помещений в многоквартирном доме в связи с избранием ими в качестве способа формирования фонда капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме аккумулирования соответствующих денежных средств на специальном счёте;

— часть 7 статьи 170 — постольку, поскольку ею предусматривается принятие органом местного самоуправления решения о формировании фонда капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме

на счёте регионального оператора в случае, если собственники помещений в многоквартирном доме в установленный законом срок не выбрали способ формирования фонда капитального ремонта или если выбранный ими способ не был реализован;

— часть 4 статьи 179, допускающая возможность использования средств, полученных региональным оператором от собственников помещений в одних многоквартирных домах, формирующих фонды капитального ремонта на счёте, счетов регионального оператора, для финансирования капитального ремонта общего имущества в других многоквартирных домах, собственники помещений в которых также формируют фонды капитального ремонта на счёте, счетах того же регионального оператора, и предоставляющая субъекту Российской Федерации право ограничить такую возможность условием расположения указанных многоквартирных домов на территории определённого муниципального образования или нескольких муниципальных образований.

Позиция заявителей: часть 1 статьи 169 Жилищного кодекса РФ противоречит статьям 4 (часть 2), 15 (часть 1), 19 (часть 1) и 40 (часть 1) Конституции РФ, поскольку, возлагая предусмотренную ею обязанность в том числе на лиц, которые приобрели право собственности на жилые помещения в много-

квартирном доме в результате приватизации, фактически освобождает публично-правовые образования — бывших наймодателей — от исполнения закреплённой за ними законодательством обязанности по осуществлению капитального ремонта домов и тем самым порождает правовую неопределённость, препятствующую созданию органами публичной власти необходимых условий для реализации права граждан на жилище.

Положения частей 4 и 7 статьи 170 Жилищного кодекса РФ нарушают предписания статьи 35 (части 1 и 2) Конституции РФ в той мере, в какой они допускают произвольное — вне зависимости от воли собственников помещений в многоквартирных домах, которые по объективным причинам не смогли выбрать способ формирования фонда капитального ремонта, — распоряжение органом местного самоуправления их ежемесячными взносами на капитальный ремонт.

Часть 4 статьи 179 Жилищного кодекса РФ не соответствует статьям 19 (часть 1), 35 (части 1 и 2) и 40 (часть 1) Конституции РФ в той мере, в какой она фактически возлагает на собственников помещений в многоквартирном доме, формирующих фонд капитального ремонта на счёте регионального оператора, обязанность по содержанию не принадлежащего им имущества.

Итоговый вывод решения: Конституционный Суд признал положение части 1 статьи 169 Жилищного кодекса РФ не противоречащим Конституции РФ, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования оно предполагает совместное и равное участие всех собственников помещений в многоквартирных домах — независимо от даты возникновения права собственности на конкретные помещения, основания его приобретения и формы собственности — в формировании фондов капитального ремонта общего имущества в таких домах, что не исключает необходимости оказания (по крайней мере, в первые годы реализации региональных программ капитального ремонта, то есть в условиях первоначального накопления средств фондов капитального ремонта) дополнительной финансовой поддержки проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах. Исходя из того, что действующее законодательство сохраняет за бывшим

наймодателем обязанность по производству капитального ремонта нуждавшихся в нём домов (что само по себе не исключает уплату взносов на капитальный ремонт всеми собственниками расположенных в них помещений), федеральному законодателю надлежит установить механизм исполнения данной обязанности, согласованный с закреплённым в Жилищном кодексе РФ порядком проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах.

Конституционный Суд признал положение части 4 статьи 170 Жилищного кодекса РФ не противоречащим Конституции РФ, поскольку оно является элементом единого правового механизма, обеспечивающего реализацию избранного указанными в положении лицами способа участия в финансировании расходов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме, где расположены принадлежащие им помещения, и одновременно направлено на обеспечение как свободы волеизъявления собственников помещений в многоквартирном доме при выборе способа формирования фонда капитального ремонта на специальном счёте, так и достаточности и сохранности средств этого фонда.

Конституционный Суд признал положение части 7 статьи 170 Жилищного кодекса РФ не противоречащим Конституции РФ, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования оно предполагает принятие органом местного самоуправления решения о формировании фонда капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме на счёте регионального оператора при условии, что им предприняты необходимые меры, направленные на надлежащее информирование граждан о возможных способах формирования фонда капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах и последствиях выбора одного из них, а также на оказание помощи собственникам расположенных в них помещений (прежде всего — собственникам жилых помещений) в принятии того или иного решения в должной форме и по разъяснению порядка его реализации.

Конституционный Суд признал часть 4 статьи 179 Жилищного кодекса РФ не противоречащей Конституции РФ, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулиро-

вания содержащиеся в ней положения предполагают, что очерёдность капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах определяется на основе объективных критериев, обеспечивающих первоочередное проведение соответствующих работ в тех многоквартирных домах, проживание в которых в силу износа их конструктивных элементов представляет опасность для жизни или здоровья граждан, а также в иных случаях возникновения неотложной потребности в капитальном ремонте, и может быть оспорена в судебном порядке, равно как может быть обжаловано и неисполнение региональной программы капитального ремонта, установившей такую очерёдность.

Федеральному законодателю надлежит предусмотреть правовой механизм функционирования региональных операторов, обеспечивающий в случае прекращения деятельности конкретного регионального оператора непрерывность исполнения обязательств по капитальному ремонту.

Мотивы решения. Несение расходов по содержанию общего имущества в многоквартирном доме, включая расходы на капитальный ремонт, для каждого из собственников помещений в этом доме является обязанностью, которая вытекает из факта участия в праве собственности на общее имущество и которую участник общей долевой собственности несёт, в частности, перед другими её участниками, чем обеспечивается сохранность как каждого конкретного помещения в многоквартирном доме, так и самого дома в целом.

Поскольку же в силу ряда объективных причин, а также вследствие высокой стоимости работ по капитальному ремонту и обусловленной этим затруднительности однократного и одномоментного сбора денежных средств на их проведение самостоятельное осуществление капитального ремонта исключительно силами самих собственников в большинстве случаев практически невозможно, исполнение ими обязанности по содержанию общего имущества в многоквартирных домах должно сводиться в первую очередь к финансированию ремонтных работ, проводимых третьими лицами, что предполагает введение правовых механизмов, обеспечивающих накопление и привлечение необходимых и достаточных для такого финансирования денежных средств.

Уплаченные собственниками помещений в многоквартирном доме взносы на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме образуют фонд капитального ремонта, который формируется одним из двух способов по выбору собственников помещений в многоквартирном доме: посредством перечисления взносов на капитальный ремонт на специальный счёт в целях формирования фонда капитального ремонта в виде денежных средств, находящихся на специальном счёте, либо посредством перечисления взносов на капитальный ремонт на счёт регионального оператора в целях формирования фонда капитального ремонта в виде обязательственных прав собственников помещений в многоквартирном доме в отношении регионального оператора.

Предоставляя собственникам помещений в многоквартирном доме право выбора способа формирования фонда капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме, федеральный законодатель исходил из того, что такой выбор является результатом свободного волеизъявления указанных лиц, которые в силу презумпции знания закона, будучи надлежащим образом информированными о правовых и экономических последствиях своих действий, самостоятельно принимают соответствующее решение на основе оценки известных им фактических обстоятельств (состояния общего имущества в многоквартирном доме, платёжеспособности собственников помещений в этом доме, типа многоквартирного дома и года его постройки, информации о ранее проведённых ремонтных работах и т. п.). В силу этого собственники помещений в многоквартирном доме, избравшие в качестве способа формирования фонда капитального ремонта аккумулятивное соответствующих денежных средств на специальном счёте, самостоятельно организуют проведение капитального ремонта общего имущества, принимая на себя все связанные с этим риски.

Часть 6 статьи 170 Жилищного кодекса РФ возлагает на орган местного самоуправления обязанность по своевременному созыву общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме для решения вопроса об определении способа формирования фонда капитального ремонта, которая подразумевает и возложение на орган

местного самоуправления обязанности по надлежащему информированию граждан о возможных способах формирования фонда капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах и последствиях выбора одного из них, а также по оказанию помощи собственникам расположенных в них помещений в принятии того или иного решения в должной форме и по разъяснению порядка его реализации.

При перечислении взносов на капитальный ремонт на счёт регионального оператора действует основанная на принципе социальной солидарности централизованная система аккумулирования денежных средств и управления ими в пределах территории субъекта Российской Федерации, которая с учётом того, что собрать в короткий срок достаточные для проведения капитального ремонта суммы исключительно или преимущественно за счёт взносов собственников помещений в таких домах, как правило, не представляется возможным, позволяет обеспечить необходимое финансирование услуг и (или) работ по капи-

тальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах в порядке очерёдности, предусмотренной соответствующей региональной программой субъекта Российской Федерации.

Подобное правовое регулирование не означает перераспределения между собственниками помещений в разных многоквартирных домах бремени содержания принадлежащего им имущества и не порождает несовместимых с конституционным принципом равенства существенных различий в правовом положении собственников помещений в многоквартирных домах в зависимости от избранного ими способа формирования фонда капитального ремонта.

Акты международного права, использованные в Постановлении: Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года; Всеобщая декларация прав человека 1948 года; постановление Европейского Суда по правам человека от 21 февраля 1986 года по делу «Джеймс (James) и другие против Соединённого Королевства».

Постановление от 13 апреля 2016 года № 11-П по делу о проверке конституционности статей 32, 34.2 и 217 Налогового кодекса Российской Федерации, пунктов 1 и 3 Положения о Пенсионном фонде Российской Федерации (России) и подпункта 5.1.1 Положения о Федеральной налоговой службе

(Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>); номер опубликования: 0001201604150007; дата опубликования: 15.04.2016).

Дело рассмотрено в заседании без проведения слушания.

Правовые категории в Постановлении: налог на доходы физических лиц; освобождение от налогообложения; ежемесячная денежная выплата ветеранам боевых действий; принцип равенства; принцип социального государства.

Заявитель: Ленинградский окружной военный суд (в порядке части 4 статьи 125 Конституции РФ).

Предмет рассмотрения: статья 217 Налогового кодекса Российской Федерации в той мере, в какой на её основании в системе действующего правового регулирования решается вопрос об освобождении от обложения налогом на доходы физических лиц ежеме-

сячной денежной выплаты, установленной законом для ветеранов боевых действий.

Позиция заявителя: статья 217 Налогового кодекса РФ не позволяет однозначно ответить на вопрос о том, подлежит ли освобождению от налогообложения ежемесячная денежная выплата ветеранам боевых действий, что приводит к нарушению равенства граждан и умалению их права на получение носящей компенсаторный характер выплаты в том размере, который определён для них законом.

Итоговый вывод решения: положения статьи 217 Налогового кодекса РФ признаны не соответствующими Конституции РФ, её статьям 19 (части 1 и 2) и 57, в той мере, в какой в системе действующего правового ре-

гулирования они в силу своей неопределённости допускают обложение налогом на доходы физических лиц ежемесячной денежной выплаты, установленной для ветеранов боевых действий.

Федеральному законодателю надлежит, руководствуясь Конституцией РФ, прежде всего вытекающими из неё требованиями правовой определённости, полноты и эффективности судебной защиты прав человека и основных свобод, а также правовыми позициями Конституционного Суда РФ, внести в статью 217 Налогового кодекса РФ необходимые изменения в соответствии с настоящим Постановлением. Впредь до внесения соответствующих изменений положения статьи 217 Налогового кодекса РФ не могут служить основанием для обложения налогом на доходы физических лиц ежемесячной денежной выплаты, установленной для ветеранов боевых действий.

Производство по делу в части, касающейся проверки конституционности статей 32 и 34.2 Налогового кодекса РФ, пунктов 1 и 3 Положения о Пенсионном фонде Российской Федерации (России) и подпункта 5.1.1 Положения о Федеральной налоговой службе, в силу части второй статьи 36, пункта 2 статьи 43 и статьи 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» подлежит прекращению.

Мотивы решения. Ежемесячная денежная выплата представляет собой неотъемлемую составляющую социальной поддержки ветеранов и членов их семей; по своей правовой природе она направлена на восполнение потерь для граждан, ранее являвшихся получателями натуральных льгот и гарантий, и, таким образом, на обеспечение гарантирования стабильности их юридического статуса (см.: *определения от 27 декабря 2005 года № 502-О и от 13 октября 2009 года № 1125-О-О*).

Следовательно, правовое регулирование, определяющее размеры и условия предоставления ветеранам боевых действий ежемесячной денежной выплаты, обеспечивает сохранение для них достигнутого уровня социальной защиты с учётом их особого статуса и заслуг перед обществом и государством, гарантируя в то же время возможность выбора предоставления социальных услуг в наиболее

приемлемой для получателя форме — денежной или натуральной.

Согласно правовым позициям Конституционного Суда РФ, законы о налогах, принимаемые в целях обеспечения реализации конституционной обязанности каждого платить законно установленные налоги и сборы (статья 57 Конституции РФ), должны быть конкретными и понятными, неопределённость же норм налогового законодательства может привести к не согласующемуся с принципом правового государства произволу государственных органов и должностных лиц в их отношениях с налогоплательщиками и к нарушению равенства граждан перед законом (см.: *постановления от 8 октября 1997 года № 13-П, от 28 марта 2000 года № 5-П, от 30 января 2001 года № 2-П; определения от 12 июля 2006 года № 266-О, от 2 ноября 2006 года № 444-О, от 15 января 2008 года № 294-О-П и др.*).

Статья 217 Налогового кодекса РФ, перечисляющая доходы физических лиц, не подлежащие налогообложению, содержит неопределённость, приводящую к неоднозначному пониманию её положений при решении вопроса о налогообложении выплат, предоставляемых гражданам за счёт бюджетных ассигнований в качестве меры социальной поддержки, к числу которых относится назначаемая ветеранам боевых действий ежемесячная денежная выплата. Неопределённость сложившегося правового регулирования подтверждается и практикой правоприменения.

Неопределённость в данном вопросе приводит к тому, что ветераны боевых действий, получающие ежемесячную денежную выплату, ставятся в различное положение в зависимости от того, получают они назначенную выплату в полном объёме в денежной форме или направляют часть её суммы на финансирование предоставления социальных услуг в соответствии с Федеральным законом «О государственной социальной помощи», а также в зависимости от того, продолжают они военную или государственную службу иного вида или переходят на пенсию. Тем самым устанавливается различный правовой режим налогообложения для одной и той же выплаты в зависимости от формальных, не связанных с её правовой природой критериев и нарушается принцип равенства лиц, относящихся к одной категории.

Постановление от 19 апреля 2016 года № 12-П по делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России»

(Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>); номер опубликования: 0001201604220012; дата опубликования: 22.04.2016).

Правовые категории в Постановлении: Конвенция о защите прав человека и основных свобод, невозможность исполнения решения Европейского Суда по правам человека, избирательные права заключённых, толкование Конституции РФ, высшая юридическая сила Конституции РФ.

Заявитель: Министерство юстиции РФ (в порядке статей 104.1 и 104.2 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

Предмет рассмотрения: возможность исполнения постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России» в соответствии со статьёй 32 (часть 3) Конституции РФ.

Позиция заявителя: возможность исполнить в соответствии с Конституцией РФ постановление Европейского Суда по правам человека и предоставить право голоса осуждённому, содержащемуся в местах лишения свободы, отсутствует; постановление Европейского Суда противоречит статье 32 (часть 3) Конституции РФ, обладающей высшей юридической силой и приоритетом над любыми другими правовыми актами (часть 1 статьи 15 и статья 79).

Итоговый вывод решения: исполнение постановления Европейского Суда по правам человека в части мер общего характера, предполагающих изменение российского законодательства, в результате которого не все заключённые, отбывающие наказание в местах лишения свободы, были бы лишены избирательных прав, является невозможным ввиду прямого императивного запрета, установленного в статье 32 (часть 3) Конституции РФ.

Исполнение постановления Европейского Суда по правам человека в части мер общего характера, обеспечивающих соразмерность и дифференциацию применения ограничений избирательных прав, является возможным и реализуемым, поскольку российское законодательство, по общему правилу, исключает

наказание в виде лишения свободы и тем самым лишение избирательных прав осуждённых, совершивших впервые преступления небольшой тяжести, а за преступления средней тяжести и тяжкие преступления лишение свободы может быть назначено, только если менее строгий вид наказания не может обеспечить достижение целей наказания.

Федеральный законодатель вправе оптимизировать систему уголовных наказаний, в том числе посредством перевода отдельных режимов отбывания лишения свободы в альтернативные виды наказаний, хотя и связанные с принудительным ограничением свободы осуждённых, но не влекущие ограничения их избирательных прав.

В части мер индивидуального характера исполнение постановления Европейского Суда по правам человека является невозможным, поскольку С. Б. Анчугов и В. М. Гладков были приговорены к лишению свободы на срок пятнадцать лет каждый за совершение особо тяжких преступлений, а потому лишение их избирательных прав на этот срок, даже согласно практике Европейского Суда, не являлось нарушением их прав по статье 3 Протокола № 1 к Конвенции.

Мотивы решения. Конституционный Суд проанализировал лингвистический, системный и исторический способы толкования статьи 32 (часть 3) Конституции РФ и пришёл к выводу о невозможности истолковать данную норму как лишаящую избирательного права только тех заключённых, которые содержатся в местах лишения свободы за совершение наиболее тяжких преступлений или, исходя из принципа всеобщности избирательного права, вообще отказаться от этого запрета.

Конституционный Суд подверг критике постановление Европейского Суда по правам человека по делу «Анчугов и Гладков против России» ввиду истолкования статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее — Конвенция)

как имплицитно предполагающей изменение статьи 32 (часть 3) Конституции РФ, на что Россия не давала согласия при ратификации Протокола № 1. Кроме того, по мнению Конституционного Суда, Европейский Суд отошёл от принципа subsidiarity своей деятельности, поскольку дал «эволютивное» толкование статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции в отсутствие относительного единообразия в практике государств — участников Конвенции по данному вопросу.

Конституционный Суд подчеркнул, что Конвенция является частью правовой системы России, однако именно Конституция РФ ввиду её высшей юридической силы обладает приоритетом в рамках данной системы. Конвенция же, будучи международным договором, «обладает в правоприменительном процессе большей юридической силой, чем федеральный закон, но не равной и не большей, чем юридическая сила Конституции».

Конституционный Суд отметил, что избирательного права могут быть лишены только лица, отбывающие наказание именно в виде «лишения свободы», то есть данная мера не распространяется на сходные наказания, связанные «с ограничением свободы в широком смысле» — принудительные работы, арест, ограничение свободы, содержание в дисциплинарной воинской части.

Рассматривая принцип соразмерности, Конституционный Суд обратился к практике Европейского Суда по правам человека, согласно которой лица, осуждённые к лишению свободы на срок от трёх лет, могут быть лишены избирательных прав. Российское уголовное законодательство «практически полностью» исключает возможность назначения реального лишения свободы лицам, совершившим преступления небольшой тяжести без отягчающих обстоятельств, за которые максимальный срок лишения свободы не превышает трёх лет. А за преступления средней тяжести и тяжкие преступления наказание в виде лишения свободы назначается судом только лишь при учёте конкретных обстоятельств совершённого преступления, личности виновного, а также возможности исправления осуждённого лица без его обязательной изоляции от общества. В подтверждение применения российскими судами дифференцированного подхода при назначении наказания в виде лишения свободы Конституционный Суд

сослался на статистические данные, опубликованные Судебным департаментом при Верховном Суде РФ, согласно которым доля осуждённых к реальному лишению свободы в период с 2011 по 2015 год за преступления небольшой тяжести составила 8,8–11,5 %, за преступления средней тяжести 18–32 %, за тяжкие 46–47 %, за особо тяжкие 91–95 %.

По мнению Конституционного Суда, в альтернативный вид наказания может быть переведён режим колоний-поселений, к отбыванию наказания в которых, по общему правилу, приговариваются лица, осуждённые к лишению свободы за неосторожные преступления, а также за преступления небольшой и средней тяжести, совершённые умышленно. По сравнению с другими режимами отбывания наказания в виде лишения свободы режим колоний-поселений характеризуется значительно меньшим объёмом ограничений для заключённых, которые могут, например, свободно передвигаться по территории колонии и соответствующего муниципального образования; носить гражданскую одежду; работать и обучаться на заочной форме обучения и др., что, как отметил Конституционный Суд, в значительной мере сближает данный режим с режимами отбывания наказаний, не связанными с лишением свободы.

Акты международного права, использованные в Постановлении: Конвенция о защите прав человека и основных свобод (статья 5 и 34); Протокол № 3 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (статья 3); постановления Европейского Суда по правам человека от 6 ноября 1980 года по делу «Гуццарди (Guzzardi) против Италии», от 22 октября 1981 года по делу «Даджен (Dudgeon) против Соединённого Королевства», от 2 марта 1987 года по делу «Матьё-Мозн (Mathieu-Mohin) и Клерфейт (Clerfayt) против Бельгии», от 28 октября 1994 года по делу «Мюррей (Murray) против Соединённого Королевства», от 1 июля 1997 года по делу «Гитонас (Gitonas) и другие против Греции», от 6 апреля 2000 года по делу «Лабита (Labi-ta) против Италии», от 9 апреля 2002 года по делу «Подколзина (Podkolzina) против Латвии», от 28 января 2003 года по делу «M.D.U. против Италии», от 22 июня 2004 года по делу «Брониовский (Broniowski) против Польши», от 8 апреля 2004 года по делу «Ассанид-

зе (Assanidze) против Грузии», от 6 января 2005 года по делу «Хоогендийк (Hoogendijk) против Нидерландов», от 12 мая 2005 года по делу «Оджалан (Ocalan) против Турции», от 6 октября 2005 года по делу «Хёрст (Hirst) против Соединённого Королевства (№ 2)», от 13 ноября 2007 года по делу «D.H. и другие против Чехии», от 12 февраля 2009 года по делу «Нолан и К. (Nolan & K.) против России», от 1 октября 2009 года по делу «Кимля и другие против России», от 8 апреля 2010 года по делу «Фродль (Frodل) против Австрии», от 23 ноября 2010 года по делу «Гринс и М.Т. (Greens & M.T.) против Соединённого Королевства», от 10 марта 2011 года по делу «Киятин против России», от 26 мая 2011 года по делу «R.R. против Польши», от 22 марта 2012 года по делу «Константин Маркин против России», от 22 мая 2012 года по делу «Скоппола (Scoppola) против Италии» (№ 3),

от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России», от 16 июля 2015 года по делу «Алексей Борисов против России»; Всеобщая декларация прав человека (статьи 21 и 29); Международный пакт о гражданских и политических правах (статья 25); Комитет по правам человека, Замечания общего порядка № 25 (1996) относительно статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах (пункт 14); Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств (статья 18); Венецианская комиссия, Руководящие принципы относительно выборов, 2002 год (подпункт «d» пункта 1.1).

Особые мнения по данному делу представили судьи С. М. Казанцев и В. Г. Ярославцев. Мнение к постановлению изложил судья К. В. Арановский.

Постановление от 26 апреля 2016 года № 13-П по делу о проверке конституционности пункта 18 части 1 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

(Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>); номер опубликования: 0001201604290001; дата опубликования: 29.04.2016)

Дело рассмотрено в заседании без проведения слушания.

Правовые категории в Постановлении: ликвидация несанкционированного складирования отходов; земли лесного фонда; компетенция органов местного самоуправления; делегирование государственных полномочий.

Заявитель: администрация муниципального образования «Нерюнгринский район» (в порядке части 4 статьи 125 Конституции РФ).

Предмет рассмотрения: пункт 18 части 1 статьи 14 и пункт 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в той мере, в какой на основании содержащихся в них положений об отнесении вопросов сбора и вывоза, а также утилизации и переработки отходов к вопросам местного значения, подлежащим решению органами местного самоуправления соответствующих муниципальных образований, в правоприменительной практике допускает-

ся возложение на муниципальные районы обязанности по ликвидации несанкционированного складирования отходов, размещенных неустановленными лицами на лесных участках в составе земель лесного фонда, расположенных на территории этих муниципальных районов.

Позиция заявителя: оспариваемые законоположения ограничивают самостоятельность местного самоуправления, нарушают права муниципального образования и тем самым противоречат Конституции РФ, её статьям 12, 36 (часть 3), 130 (часть 1), 132 и 133.

Итоговый вывод решения: признать оспариваемые законоположения не противоречащими Конституции РФ, поскольку содержащиеся в них положения — по своему конституционно-правовому смыслу в системе правового регулирования — не предполагали и не предполагают возложения на органы местного самоуправления муниципальных районов обязанности по ликвидации за счёт

средств местного бюджета несанкционированного складирования отходов, размещенных неустановленными лицами на лесных участках в составе земель лесного фонда, расположенных на территории этих муниципальных районов, если органы местного самоуправления таких муниципальных районов не были наделены соответствующими государственными полномочиями. Судебные постановления, принятые по делу с участием заявителя, основанные на оспариваемых законоположениях в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке, если для этого нет иных препятствий.

Мотивы решения. Конституционный Суд ранее уже обращался к вопросам определения характера и объема полномочий и финансовых обязательств муниципальных образований в сфере обращения с отходами применительно к оценке возложения на органы местного самоуправления городских округов обязанности по ликвидации несанкционированного складирования бытовых и промышленных отходов на лесных участках в составе земель лесного фонда, расположенных на территории этих городских округов. Правовые позиции Конституционного Суда РФ по этому вопросу, изложенные в Постановлении от 13 октября 2015 года № 26-П, сводятся к следующему: пункт 24 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по своему конституционно-правовому смыслу в системе правового регулирования не может рассматриваться как предполагающий возложение на органы местного самоуправления городских округов обязанности по ликвидации за счёт средств местного бюджета несанкционированного складирования бытовых и промышленных отходов, размещенных неустановленными лицами на лесных участках в составе земель лесного фонда, расположенных на территории этих городских округов, без наделения органов местного самоуправления соответствующими государственными полномочиями.

Анализ отнесенных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к ведению муниципальных районов вопросов в сфере обращения с отходами в их сопостав-

лении с вопросами в той же сфере, закреплёнными за городскими округами, свидетельствует — во взаимосвязи с федеральными законами «Об охране окружающей среды» (пункт 2 статьи 7) и «Об отходах производства и потребления» (пункт 2 статьи 8) — о том, что на муниципальные районы, как и на городские округа, возложена не вся полнота бремени несения затрат по очистке территории муниципального образования от загрязнения бытовыми и промышленными отходами, а именно осуществление мер организационно-властного воздействия, направленных на создание условий для обеспечения эффективности такой очистки.

Что касается полномочий органов местного самоуправления в области лесных отношений, то, как следует из части 1 статьи 84 Лесного кодекса РФ, лесное законодательство строится на основе использования единого, не дифференцированного по видам муниципальных образований подхода к их определению, предполагающего принятие органами местного самоуправления мер по предотвращению вредного воздействия (включая захламливание) на те лесные участки, которые находятся в муниципальной собственности. Осуществление же охраны и защиты лесов, расположенных на землях находящегося в федеральной собственности лесного фонда, без каких-либо специальных оговорок в отношении расположения соответствующих лесных участков на территории муниципального образования того или иного вида закреплено за органами государственной власти субъектов РФ (пункты 4, 6 и 7 части 1 статьи 83 Лесного кодекса РФ), исключая случаи, когда такие полномочия Российской Федерации в силу части 2 статьи 83 Лесного кодекса РФ не передаются для осуществления органам государственной власти субъектов РФ.

Правила санитарной безопасности в лесах, утвержденные постановлением Правительства РФ от 29 июня 2007 года № 414, также предусматривают обеспечение проведения соответствующих санитарно-оздоровительных мероприятий органами местного самоуправления лишь в отношении лесов, расположенных на землях, находящихся в собственности муниципальных образований, а в отношении лесов, расположенных на землях лесного фонда, — уполномоченными феде-

ральными органами исполнительной власти либо органами исполнительной власти субъектов РФ, в частности в отношении земель лесного фонда, осуществление полномочий по защите которых передано органам государственной власти субъектов РФ в соответствии с частью 1 статьи 83 Лесного кодекса РФ (пункт 3).

Придание в правоприменительной практике (как это имело место, в частности, в конкретном деле с участием администрации муниципального образования «Нерюнгринский район») пункту 18 части 1 статьи 14 и пункту 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» расширительного толкования, аналогичного тому, которое в Постановлении Конституционного Суда РФ от 13 октября 2015 года № 26-П применительно к таким же по своей сути положениям пункта 24 части 1 статьи 16 названного Федерального закона признано несовместимым с Конституцией РФ, приво-

дит к возложению на органы местного самоуправления муниципального района всей полноты бремени несения финансовых затрат на осуществление необходимых санитарно-оздоровительных мероприятий. Тем самым нарушается закреплённый Бюджетным кодексом РФ в порядке конкретизации конституционных основ финансовой системы государства принцип самостоятельности бюджетов (статья 31), а в конечном итоге — ставится под сомнение конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления, в том числе в отношении управления муниципальной собственностью, формирования и исполнения местного бюджета, а также конституционное право граждан на осуществление местного самоуправления, что противоречит статьям 130 (часть 1), 132 (часть 1) и 133 Конституции РФ.

Обзор подготовили: Тимофей Виноградов, Дмитрий Медников, Елена Нефёдова, Татьяна Храмова. Редактор: Лев Иванов.