



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности части 1 статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», пункта 5 статьи 4 Федерального закона «О личном подсобном хозяйстве» и пункта 1 статьи 200 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Е.И.Коровицкой

город Санкт-Петербург

4 июля 2022 года

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,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 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 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», пункта 5 статьи 4 Федерального закона «О личном подсобном хозяйстве» и пункта 1 статьи 200 ГК Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданки Е.И.Коровицкой. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации законоположения, оспариваемые заявителем.

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. Согласно части 1 статьи 17 Федерального закона от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» Генеральный прокурор Российской Федерации или подчиненные ему прокуроры в течение четырех месяцев со дня получения материалов, предусмотренных частью 3 статьи 16 этого Федерального закона, рассматривают их в пределах своей компетенции, установленной Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», после чего в порядке, предусмотренном законодательством о гражданском судопроизводстве, обращаются в суд с заявлением об обращении в доход Российской Федерации земельных участков, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), в отношении которых лицом, замещающим (занимающим) одну из должностей, поименованных в пункте 1 части 1 статьи 2 этого Федерального закона, не представлено сведений, подтверждающих их приобретение на законные доходы, или об обращении в доход Российской Федерации денежной суммы, эквивалентной стоимости такого имущества, если его обращение в доход Российской Федерации невозможно (Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 259-ФЗ дополнил указанный перечень имущества цифровыми финансовыми активами и цифровой валютой).

В силу пункта 5 статьи 4 Федерального закона от 7 июля 2003 года № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве» максимальный размер общей

площади земельных участков, которые могут находиться одновременно на праве собственности и (или) ином праве у граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, устанавливается в размере 0,5 га и может быть увеличен законом субъекта Российской Федерации, но не более чем в пять раз; эти правила не применяются в случае предоставления в безвозмездное пользование, аренду или собственность земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в соответствии с Федеральным законом от 1 мая 2016 года № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных в Арктической зоне Российской Федерации и на других территориях Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Согласно же пункту 1 статьи 200 ГК Российской Федерации, если законом не установлено иное, течение срока исковой давности начинается со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права и о том, кто является надлежащим ответчиком по иску о защите этого права.

1.1. С применением приведенных норм связывает нарушение своих прав в ее деле Е.И.Коровицкая, которая, замещая должность помощника мирового судьи, 28 апреля 2015 года представила в департамент государственной гражданской службы и кадров администрации Приморского края справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера за отчетный период с 1 января по 31 декабря 2014 года в отношении себя и своего супруга – А.В.Коровицкого.

Ввиду обращения третьего лица прокуратурой Приморского края была проведена проверка, по итогам которой в адрес губернатора Приморского края направлено представление об осуществлении контроля за расходами Е.И.Коровицкой. По итогам проведения контроля составлен доклад с предложением рассмотреть его результаты на заседании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих аппарата губернатора Приморского края, аппарата

администрации Приморского края, органов исполнительной власти Приморского края и урегулированию конфликта интересов. 19 июля 2018 года комиссия признала, что сведения, представленные Е.И.Коровицкой, являются достоверными и полными, а общие доходы супругов Коровицких с 1 января 2011 года до даты приобретения ими двух квартир превышают понесенные расходы, но Е.И.Коровицкая допустила недостоверность и неполноту в сведениях о доходах за отчетный период 2014 года на сумму около 50 тыс. руб. (ее доходы от банковского вклада отражены как 164 руб. 14 коп. вместо 7416 руб. 46 коп., а те же доходы ее супруга – 230 руб. 52 коп. вместо 795 руб. 6 коп., сумма его пенсии указана как 211 205 руб. 13 коп. вместо 211 994 руб. 44 коп., и не учтены 41 263 руб. других доходов), а также в размере срочных обязательств финансового характера. Комиссия рекомендовала губернатору Приморского края применить к Е.И.Коровицкой выговор как меру ответственности и не направляла прокурору материалы для принятия мер по обращению в доход Российской Федерации имущества супругов Коровицких, приобретение которых на законные доходы не подтверждалось бы представлением надлежащих сведений.

В этом, однако, с комиссией не согласился прокурор Кировского района Приморского края, который направил в суд иск, требуя обратить в доход государства имущество Е.И.Коровицкой и А.В.Коровицкого в виде принадлежащей им квартиры и денежных средств, затраченных на приобретение еще одной квартиры. Решением от 11 ноября 2019 года (с дополнительным решением от 18 ноября 2019 года) Кировский районный суд Приморского края частично удовлетворил требования прокурора и взыскал в солидарном порядке с супругов Коровицких в доход государства денежную сумму, эквивалентную стоимости имущества, в отношении которого ими не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы, в размере 3 386 488 руб. 9 коп. Довод о том, что прокурор не может требовать обращения имущества ответчиков в доход государства, поскольку уполномоченный орган исполнительной власти Приморского края не направлял в прокуратуру материалы соответствующего контроля, суд

отклонил. Суд исходил из того, что в законодательстве нет запрета на самостоятельное осуществление прокуратурой контроля за расходами государственных и муниципальных служащих вне зависимости от контроля, ранее проведенного уполномоченным на то органом власти, и от решения, принятого комиссией по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

Оценивая доводы о поступлении супругам Коровицким – как ранее 2011 года, так и впоследствии – значительных сумм от продажи сельскохозяйственной продукции и продукции пчеловодства, суд отметил следующее. Применительно к законодательству о противодействии коррупции законные доходы – это те, чье происхождение документально подтверждено обязанным лицом. Между тем ответчики не подавали в налоговый орган сведений о дополнительно получаемом ими доходе от личного подсобного хозяйства, а представленные доказательства, не отрицая наличия у них такого хозяйства, не подтверждают размер доходов от него. Кроме того, доходы от продажи продукции животноводства и растениеводства, выращенной в личных подсобных хозяйствах, освобождаются от налогообложения в силу пункта 13 статьи 217 Налогового кодекса Российской Федерации при условии, в частности, если общая площадь земельного участка (участков), который (которые) находится (одновременно находятся) у физических лиц на праве собственности и (или) ином праве, не превышает максимального размера, установленного в соответствии с пунктом 5 статьи 4 Федерального закона «О личном подсобном хозяйстве». Этот размер суд принял равным 0,5 га, тогда как ответчики вели личное подсобное хозяйство на земельном участке площадью 1,8 га. Для освобождения же доходов от налогообложения налогоплательщик представляет документ, выданный соответствующим органом местного самоуправления, правлением садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан (в действующей редакции абзаца пятого пункта 13 статьи 217 того же Кодекса – правлением товарищества собственников недвижимости), подтверждающий, что продаваемая продукция произведена налогоплательщиком на

принадлежащем (принадлежащих) ему или членам его семьи земельном участке (участках), используемом (используемых) для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства и огородничества, с указанием сведений о размере общей площади земельного участка (участков). В результате суд признал денежные средства от личного подсобного хозяйства ответчиков незаконными доходами, поскольку они не представили доказательств налогового декларирования этих доходов или документа, освобождающего их от уплаты налога и выданного органом местного самоуправления для подачи в налоговый орган.

Суды апелляционной и кассационной инстанций оставили решение районного суда без изменения, а судья Верховного Суда Российской Федерации определением от 18 февраля 2021 года отказал Е.И.Коровицкой в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, с чем согласился и заместитель Председателя того же суда (письмо от 21 мая 2021 года).

По мнению заявительницы, оспариваемые законоположения противоречат статьям 8 (часть 2), 17 (часть 1), 18, 32 (часть 4), 34 (часть 1), 35 (части 1 и 2), 36, 37 (части 1 и 3), 45 (часть 1), 46 (части 1 и 2), 55 (части 1 и 3) и 60 Конституции Российской Федерации в той мере, в какой по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, они:

позволяют органам прокуратуры при наличии решения комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов запросить у органов, ответственных за профилактику коррупционных правонарушений, материалы проверки и обратиться в суд с требованием об обращении имущества и денежных средств в доход государства;

допускают исчисление срока исковой давности по такому требованию со дня получения прокурором сообщения о нарушениях антикоррупционных правил от стороннего лица;

позволяют суду считать незаконными доходы, полученные от ведения личного подсобного хозяйства, в том числе со ссылкой на то, что площадь соответствующего земельного участка превышает установленную законом площадь земельного участка для ведения личного подсобного хозяйства, учитываемую для целей освобождения доходов от обложения налогом на доходы физических лиц.

1.2. Конституционный Суд Российской Федерации принимает к рассмотрению жалобу на нарушение конституционных прав и свобод нормативным актом, если установит признаки их нарушения вследствие применения оспариваемого акта в конкретном деле с участием гражданина, а также неопределенность в том, соответствует ли акт Конституции Российской Федерации. При этом он выносит постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых положений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием, в том числе в решениях по конкретному делу, или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм. Принимая решение, Конституционный Суд Российской Федерации не связан основаниями и доводами, изложенными в жалобе (статьи 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

Конституционный Суд Российской Федерации исходит из того, что заявительница связывает нарушение своих прав с неверным исчислением срока исковой давности в ее деле, а именно с момента получения прокурором от третьих (сторонних) лиц сообщения в отношении государственного служащего, что позволяет изымать у его семьи имущество по прошествии многих лет после того, как он представил сведения, указанные в Федеральном законе «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», когда уже утрачены документы о доходах и расходах (о хозяйственной деятельности), в том числе контрагентами, и ответчик уже не может обосновать законность своих

доходов и соответствие им понесенных расходов. Между тем в Определении от 19 декабря 2019 года № 3559-О Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что каких-либо специальных сроков исковой давности этим Федеральным законом не установлено, а потому к таким правоотношениям подлежат применению нормы Гражданского кодекса Российской Федерации об исковой давности, включая пункт 1 его статьи 200, закрепляющий общее правило о начале течения срока исковой давности со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права и о том, кто является надлежащим ответчиком по иску о защите нарушенного права. Причем Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно подчеркивал, что законодательная дискреция позволяет вводить, изменять и отменять сроки исковой давности в зависимости от цели правового регулирования и дифференцировать их при наличии к тому объективных и разумных оснований, а также закреплять порядок их течения во времени, с тем чтобы обеспечивались возможность исковой защиты права, стабильность и предсказуемость правового статуса субъектов правоотношений; названная же норма сформулирована так, что наделяет суд необходимыми полномочиями по определению момента начала течения срока исковой давности исходя из фактических обстоятельств дела (определения от 8 апреля 2010 года № 456-О-О, от 20 марта 2014 года № 534-О, от 29 марта 2016 года № 516-О, от 19 июля 2016 года № 1555-О, от 29 сентября 2016 года № 2071-О, от 25 октября 2016 года № 2309-О и др.).

Тем самым пункт 1 статьи 200 ГК Российской Федерации сам по себе не дает оснований к его проверке в том аспекте, в каком его конституционность ставит под сомнение заявительница, чьи доводы в этой части жалобы относятся к законности и обоснованности состоявшихся в ее деле судебных актов, с которыми она не согласна. Их проверка, однако, не входит как таковая в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации, установленную статьей 125 Конституции Российской Федерации и статьей 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Поэтому в указанной части жалоба Е.И.Коровицкой

не отвечает условиям допустимости обращений в Конституционный Суд Российской Федерации, а производство по настоящему делу подлежит прекращению в силу пункта 2 части первой статьи 43 и статьи 68 того же Федерального конституционного закона.

1.3. Признаков, позволяющих предполагать неконституционность, Конституционный Суд Российской Федерации не находит и в отношении части 1 статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», поскольку из нее следует право органов прокуратуры при наличии решения комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов истребовать материалы проверки у органов, ответственных за профилактику коррупционных правонарушений, и обратиться в суд с иском об обращении имущества в доход государства. Именно прокурор, а не комиссия, проводящая предусмотренные этим Федеральным законом контрольные мероприятия, вправе предъявить такой иск. Правила взаимодействия тех или иных органов, подразделений и должностных лиц с прокуратурой введены этим Федеральным законом прежде всего для поддержания порядка в проведении контрольных мероприятий и процедур в публичных интересах противодействия коррупции, которые могут завершаться реализацией права прокурора на обращение в суд с иском при наличии на то оснований.

Будучи наделенной функцией по надзору за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, прокуратура правомочна на основе собственной проверки не согласиться с результатами контрольных мероприятий и с оценкой этих результатов указанной комиссией, а значит, она не может быть лишена как права составить свою позицию в том числе по поводу наличия оснований иска, так и права на собственное решение относительно обращения с исковым заявлением в суд. Равным образом, обладая надзорными правами и в отношении органов, осуществляющих контроль соответствия семейных расходов государственных служащих их семейным доходам, прокуратура может средствами прокурорского

реагирования предотвращать или пресекать нарушения законодательства с их стороны, включая ненадлежащее осуществление контрольных мероприятий.

К ограничению полномочий прокуратуры на подачу иска, на чем фактически настаивает Е.И.Коровицкая, во всяком случае нет оснований, когда контрольные мероприятия проведены компетентным органом по инициативе прокурора, как в деле заявительницы, что предполагает получение прокурором информации о проведенных мероприятиях и принятых мерах, ее правовую оценку и применение при необходимости тех мер реагирования, которые находятся в компетенции прокурора.

В любом случае из Конституции Российской Федерации, ее статей 1, 2, 10, 11 (часть 1), 15 (части 1 и 2), 18 и 129, следует принцип связанности действий прокуратуры законом, а поступившее от прокурора исковое заявление подлежит оценке судом, который, исследуя доказательства в их системе, рассматривает и позицию комиссии, особенно если выводы ее и прокурора различны. Именно судебный контроль выступает гарантией прав граждан в соответствующих правоотношениях.

1.4. Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются часть 1 статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» и пункт 5 статьи 4 Федерального закона «О личном подсобном хозяйстве» в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования на их основе оценивается возможность учета доходов от личного подсобного хозяйства при разрешении судом вопроса о наличии оснований для обращения в доход Российской Федерации земельных участков, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), цифровых финансовых активов, цифровой валюты, в отношении которых лицом, замещающим (занимающим) одну из должностей, указанных в пункте 1 части 1 статьи 2 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», не представлено

сведений, подтверждающих их приобретение на законные доходы, или оснований для обращения в доход Российской Федерации денежной суммы, эквивалентной стоимости такого имущества, если его обращение в доход Российской Федерации невозможно.

2. Россия как правовое демократическое государство (статья 1 Конституции Российской Федерации) должна принимать надлежащие меры для противодействия коррупции, включая предупреждение незаконного обогащения лиц, осуществляющих публичные функции.

Как утверждал в своих решениях Конституционный Суд Российской Федерации, правовая демократия нуждается, чтобы быть устойчивой, в действенных средствах ее охраны от злоупотреблений и криминализации публичной власти, легитимность которой во многом обусловлена доверием общества. Это обязывает государство устанавливать и поддерживать высокие требования к репутации лиц, замещающих публичные должности, чтобы у граждан не было оснований сомневаться в их нравственных качествах, в их бескорыстии и законности их поведения как носителей власти (постановления от 10 октября 2013 года № 20-П, от 29 ноября 2016 года № 26-П и др.). Статья 75¹ Конституции Российской Федерации обязывает создавать в России условия для взаимного доверия государства и общества.

Сказанное соотносится и с положениями Конвенции ООН против коррупции (принята 31 октября 2003 года Резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи ООН), согласно которой предупреждение и искоренение коррупции – обязанность всех государств, поскольку коррупция порождает серьезные угрозы стабильности и безопасности общества, подрывает демократические и этические ценности, справедливость и наносит вред устойчивому развитию; незаконное приобретение личного состояния может нанести ущерб демократическим институтам, национальной экономике и правопорядку; для эффективного предупреждения коррупции и борьбы с ней необходим всеобъемлющий и многодисциплинарный подход. Из преамбул к Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (принята в Страсбурге 27 января 1999 года) и Конвенции о гражданско-правовой

ответственности за коррупцию (принята в Страсбурге 4 ноября 1999 года) также следует, что коррупция представляет собой угрозу верховенству закона, демократии и правам человека, равенству и социальной справедливости, посягает на принципы государственного управления, моральные устои общества, затрудняет экономическое развитие, надлежащее и справедливое функционирование рыночной экономики.

Рекомендации по совершенствованию законодательства государств – участников СНГ в сфере противодействия коррупции (приняты в Санкт-Петербурге 23 ноября 2012 года постановлением № 38-17 Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ) называют в числе принципов совершенствования законодательства как приоритет профилактических мер, направленных прежде всего на повышение эффективности, компетентности и авторитета власти, оздоровление социально-психологической обстановки в обществе, так и установление и соблюдение антикоррупционных стандартов, включая комплекс гарантий, ограничений и запретов уголовного, административного и гражданско-правового характера в приоритетных сферах правового регулирования; наиболее важными мерами противодействия коррупции в сфере государственной и муниципальной службы признаются декларирование доходов и имущества лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций и предоставление государственных услуг, и приравненных к ним лиц, а также их близких родственников, установление соответствия расходов, стоимости имеющегося у этих лиц имущества их доходам с возможностью получения от них объяснений в случае несоответствия таковых, принятие иных мер, направленных на выявление фактов незаконного обогащения (пункты 3 и 4.2).

3. Конституция Российской Федерации допускает ограничение федеральным законом прав и свобод человека и гражданина – в числе права каждого иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (статья 35, часть 2) – в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных

интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (статья 55, часть 3).

Определяя критерии допустимости ограничений прав и свобод с учетом требований статей 17 (часть 3) и 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал на то, что цели таких ограничений должны быть не только юридически, но и социально оправданны, а сами ограничения – соразмерны этим целям. При допустимости ограничения федеральным законом того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями следует использовать не чрезмерные, а только строго обусловленные этими целями меры. Публичные интересы, перечисленные в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, могут оправдывать ограничения прав и свобод, лишь если они адекватны социально необходимому результату, а задачи одной только рациональной организации деятельности органов власти не могут служить основанием для таких ограничений. Применительно к праву собственности изложенное означает, помимо прочего, что его ограничения должны отвечать требованиям справедливости, разумности, пропорциональности и не могут посягать на это право в самом его существовании (постановления от 16 июля 2008 года № 9-П, от 22 июня 2010 года № 14-П, от 13 июля 2010 года № 16-П, от 14 мая 2012 года № 11-П, от 29 ноября 2016 года № 26-П и др.). Такие ограничения должны быть согласованы и с общепризнанными принципами и нормами международного права, с международными договорами России, которые в силу статьи 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Из многих решений Конституционного Суда Российской Федерации следует также, что конституционные гарантии охраны частной собственности и допустимости лишения имущества не иначе как по решению суда, выражающие принцип неприкосновенности собственности, а равно конституционные гарантии судебной защиты распространяются как на сферу гражданско-правовых отношений, так и на отношения государства и личности

в публично-правовой сфере (постановления от 20 мая 1997 года № 8-П, от 16 июля 2008 года № 9-П, от 25 апреля 2011 года № 6-П и др.).

4. Свобода экономической деятельности, как и право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности гарантируются статьями 8 (часть 1) и 34 (часть 1) Конституции Российской Федерации. Кроме того, согласно ее статье 36 граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю; владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц; условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона.

Федеральный закон «О личном подсобном хозяйстве» определяет личное подсобное хозяйство как форму непредпринимательской деятельности по производству и переработке сельскохозяйственной продукции и предусматривает, что ведется оно гражданином или гражданином и совместно проживающими с ним и (или) совместно осуществляющими с ним ведение такого хозяйства членами его семьи в целях удовлетворения личных потребностей на земельном участке, предоставленном и (или) приобретенном для ведения такого хозяйства (пункты 1 и 2 статьи 2). Указывая, что сельскохозяйственная продукция, произведенная и переработанная при ведении личного подсобного хозяйства, является собственностью граждан, ведущих такое хозяйство, этот Федеральный закон уточняет, что и ее реализация не относится к предпринимательской деятельности (пункты 3 и 4 статьи 2). Следовательно, статус личного подсобного хозяйства не отрицает возможности реализации его продукции и получения доходов от нее, причем в силу презюмируемого непредпринимательского характера такой деятельности подобные доходы допустимы и для государственных служащих.

Развивая принципы земельного законодательства, Федеральный закон «О личном подсобном хозяйстве» определяет максимальный размер общей

площади земельных участков, которые могут находиться одновременно на праве собственности и (или) ином праве у граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, устанавливая его равным 0,5 га (пункт 5 статьи 4). Это, как отметил Конституционный Суд Российской Федерации, обусловлено целевым назначением указанных участков, призванных удовлетворять исключительно личные потребности граждан, реализация которых не связана с ведением сельского хозяйства в значительных объемах и на больших площадях, что характерно для коммерческой деятельности (Определение от 28 января 2021 года № 124-О). В то же время этот Федеральный закон допускает увеличение максимального размера общей площади указанных участков законом субъекта Российской Федерации, но не более чем в пять раз.

В свою очередь, Налоговый кодекс Российской Федерации, регламентируя федеральный налог на доходы физических лиц, относит к объектам обложения этим налогом доходы налогоплательщика и указывает основные их виды (статьи 208 и 209). Налогообложению, по смыслу этого Кодекса (статьи 208–210), подлежат все доходы, получаемые физическим лицом в налоговом периоде, независимо от формы: денежной, натуральной, в виде материальной выгоды. Этот Кодекс предусматривает и льготы по налогу, включая освобождение от него отдельных видов доходов. В их числе и доходы, полученные от продажи продукции животноводства и растениеводства, выращенной в личных подсобных хозяйствах, с тем условием, в частности, что общая площадь земельного участка (участков), который (которые) находится (одновременно находятся) на праве собственности и (или) ином праве физических лиц, не превышает максимального размера, установленного в соответствии с пунктом 5 статьи 4 Федерального закона «О личном подсобном хозяйстве». Для освобождения от налогообложения указанных доходов налогоплательщик должен представить документ, который выдан соответствующим органом местного самоуправления, правлением товарищества собственников недвижимости и подтверждает, что продаваемая продукция произведена налогоплательщиком на принадлежащем (принадлежащих) ему или членам его семьи земельном

участке (участках), используемом (используемых) для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства и огородничества, с указанием сведений о размере общей площади земельного участка (участков). Такое регулирование содержится в пункте 13 статьи 217 этого Кодекса.

Закрепленный Федеральным законом «О личном подсобном хозяйстве» и Налоговым кодексом Российской Федерации правовой режим ведения личного подсобного хозяйства и его налоговые последствия направлены на упорядочивание этой деятельности и ее отграничение от иных видов хозяйственной активности. Нарушение названных нормативных актов влечет только те правовые последствия, которые предусмотрены ими, либо отраслевым законодательством, частью которого они являются, либо охранительным законодательством, которое к ним отсылает. При этом ведение личного подсобного хозяйства, как следует из названных и других нормативных актов, признается значимым и поощряемым видом экономической деятельности граждан, а получаемые от такого хозяйства доходы презюмируются законными, т.е. их законность не требует какого-либо специального подтверждения со стороны органов публичной власти.

4.1. Согласно постановлениям от 15 июля 1999 года № 11-П, от 17 января 2013 года № 1-П, от 14 февраля 2013 года № 4-П, от 25 февраля 2014 года № 4-П, от 19 января 2016 года № 2-П и от 29 ноября 2016 года № 26-П и другим его решениям Конституционный Суд Российской Федерации исходит из нижеследующих правовых позиций в отношении законодательства, предусматривающего правовые последствия совершения лицом противоправных деяний:

юридическая ответственность может наступать только за те деяния, которые законом, действующим на момент их совершения, признаются правонарушениями; ее регулирование должно согласовываться с конституционными принципами демократического правового государства, включая требование справедливости, в его взаимоотношениях с физическими и юридическими лицами как субъектами ответственности; общепризнанным принципом привлечения к ответственности во всех отраслях права является

наличие вины – доказанной либо презюмируемой, но опровержимой – как элемента субъективной стороны состава правонарушения, а всякое исключение из него должно быть выражено прямо и недвусмысленно, т.е. предусмотрено непосредственно в законе;

закрепление в законе и изменение составов правонарушений и мер ответственности за их совершение связано вытекающими из Конституции Российской Федерации критериями необходимости ограничения прав и свобод и его соразмерности конституционно значимым целям; при этом должен соблюдаться принцип равенства всех перед законом, в силу которого любое правонарушение и санкции за его совершение должны быть определены в законе так, чтобы каждый мог предвидеть правовые последствия своего поведения исходя из текста нормы, а если потребуется – с помощью толкования, данного ей судами;

при введении наказаний, ограничивающих право собственности, государство должно стремиться к тому, чтобы пределы устанавливаемой имущественной ответственности в совокупности с правилами ее наложения позволяли – с учетом конституционных требований справедливости и соразмерности – в каждом конкретном случае обеспечивать адекватность государственного принуждения всем обстоятельствам, имеющим существенное значение для индивидуализации ответственности.

Приведенные правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации относятся и к такой мере государственного принуждения, как предусмотренное статьей 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» обращение в доход государства имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы. Эта мера имеет специальной целью противодействие коррупционным деяниям, совершаемым лицами, подлежащими контролю согласно названному Федеральному закону, что определяет ее назначение и вместе с тем пределы применения. Из Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 9 января

2019 года № 1-П следует, что означенная цель определяет допустимость такого рода формы реагирования на факты коррупционных проявлений исходя из той презумпции, что несоответствие расходов законным доходам подразумевает совершение деяний именно коррупционной направленности. Совершение иных правонарушений, если они не состоят в совокупности (в том числе в идеальной) с деяниями коррупционного характера, предполагает иные меры реагирования, включая иные меры ответственности. Противоположный подход означал бы изъятие у лиц, замещающих публичные должности, и их семей имущества с прекращением на него права собственности вопреки законному назначению указанной меры государственного принуждения. Это нарушало бы конституционное право собственности, как и принципы справедливости, соразмерности и правомерности в возложении ответственности, влекло бы произвольную квалификацию действий или бездействия в качестве правонарушения помимо закона, подлежащего применению.

Изложенное согласуется с той правовой позицией, формулируя которую Конституционный Суд Российской Федерации констатировал, что принятие Россией правовых мер по предупреждению коррупции и незаконного обогащения, включая изъятие по решению суда имущества, приобретенного на незаконные доходы, согласуется с международными стандартами борьбы с коррупцией, и вместе с тем заметил, что установленный законом порядок применения этой меры позволяет обеспечить баланс между публичными интересами борьбы с коррупцией и частными интересами владельцев имущества, приобретенного на доходы, не связанные с коррупционной деятельностью (Постановление от 29 ноября 2016 года № 26-П; определения от 6 июня 2017 года № 1163-О и от 18 июля 2017 года № 1736-О).

4.2. Самой Конституцией Российской Федерации (статья 57) провозглашена обязанность каждого платить законно установленные налоги и сборы, что непосредственно дает государству конституционные основания вводить и применять дифференцированные меры принуждения, включая ответственность, и для случаев нарушения различных обязанностей

налогоплательщиков. За нарушение собственно этих обязанностей действующее законодательство предусматривает специальную налоговую, а также административную и уголовную ответственность, не исключая мер гражданско-правового восстановления прав казны, вплоть до возмещения вреда, причиненного бюджету, при надлежащих на то условиях. Обращение же имущества в доход Российской Федерации по основанию, закрепленному подпунктом 8 пункта 2 статьи 235 ГК Российской Федерации в его взаимосвязи со статьей 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», имеет назначением именно противодействие коррупции и подлежит применению в специальной процедуре искового производства, которая существенно отличается как от административно-деликтного и уголовного судопроизводства, так и от производства по искам о возмещении вреда. Смещение же вопреки закону различных видов юридической ответственности может приводить к нарушению вытекающих из Конституции Российской Федерации принципов справедливости, соразмерности и правовой определенности, на что Конституционный Суд Российской Федерации обратил внимание, в частности, в Постановлении от 8 декабря 2017 года № 39-П.

Указанное особое имущественное изъятие осуществляется не только по правилам гражданского судопроизводства, но и по особым правилам противодействия коррупции, как это следует из положения статьи 1 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» о том, что именно он определяет порядок обращения в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого лицами названных в нем категорий не представлено сведений, подтверждающих приобретение на законные доходы. Установленные им процедуры имеют собственное назначение и не предполагают применения тех юрисдикционных правил, которые позволяли бы суду квалифицировать деяния в качестве налоговых правонарушений или

же административно наказуемых либо преступных посягательств на правопорядок в области налогообложения.

Как следствие, в деле Е.И.Коровицкой доводы прокурора о неисполнении ответчиками обязанностей налогоплательщика не повлекли и не могли повлечь констатации в судебном решении факта налогового правонарушения, определения размеров недоимки или причиненного казне вреда от неуплаты налогов, как и назначения законного за то наказания.

Наряду с обязанностями налогоплательщика, действующее законодательство устанавливает и обязанности государственной службы, предусмотренные в том числе статьей 15 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», включая обязанности государственного гражданского служащего соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты, исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом, поручения руководителей, данные в пределах их полномочий. За их нарушение (неисполнение) также следует ответственность, иное государственное принуждение с применением, однако, именно тех мер, которые предусмотрены соответствующим законом за соответствующее правонарушение.

4.3. Как следует из Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2016 года № 26-П, предусмотренная Федеральным законом «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» система контроля за соблюдением государственным (муниципальным) служащим возложенных на него запретов и ограничений обусловлена презумпцией незаконности доходов, на которые было приобретено перечисленное в части 1 статьи 4 и статье 17 этого Федерального закона имущество, если стоимость такого имущества превышает общий доход служащего и его супруги (супруга) за три года, предшествующих отчетному периоду. В рамках этой системы подлежат обязательной

проверке достоверность и полнота представляемых служащим сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а их непредставление или представление недостоверных сведений является основанием для привлечения лица к дисциплинарной ответственности (статья 8 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»). И если общая сумма сделок по приобретению определенного законом имущества превышает общий доход служащего и его супруги (супруга) за три года, предшествующих отчетному периоду, на него ложится также обязанность представить сведения о расходах, а их непредставление или представление недостоверных сведений образует основание дисциплинарной ответственности (статья 8¹ Федерального закона «О противодействии коррупции» и статья 3 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»). Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации указывал, что порядок обращения по решению суда в доход государства имущества, доказательства приобретения которого на законные доходы не представлены, не предполагает лишения лица, в отношении которого разрешается этот вопрос, права представлять в суде любые допустимые доказательства в подтверждение законного происхождения средств, затраченных на приобретение того или иного имущества, в том числе относительно законных доходов, не отраженных в представленных государственным (муниципальным) служащим сведениях о доходах (Постановление от 29 ноября 2016 года № 26-П; определения от 6 июня 2017 года № 1163-О, от 18 июля 2017 года № 1736-О и др.).

Ввиду изложенного непредставление сведений, в частности, о доходах от реализации сельскохозяйственной продукции, произведенной и переработанной при ведении личного подсобного хозяйства, как и представление ошибочных о том сведений не лишает лицо, в отношении которого разрешается вопрос об обращении принадлежащего ему имущества в доход Российской Федерации, права представлять суду обоснования размеров

дохода от реализации указанной продукции с любыми на то допустимыми доказательствами. Более того, установление самого факта ведения личного подсобного хозяйства в объеме, превышающем личные нужды, не может игнорироваться как возможное свидетельство наличия у гражданина законного, по крайней мере в смысле законодательства о противодействии коррупции и контроле за соответствием расходов доходам, дохода от такого хозяйства. Размер же дохода может быть определен как на основании прямых доказательств – документов, опосредующих реализацию сельскохозяйственной продукции, так и на основании косвенных доказательств – актов обследования личного подсобного хозяйства на предмет его потенциальной доходности. При этом суды должны учитывать, что само по себе наличие законного источника дохода, каковым является личное подсобное хозяйство, не позволяет не принять во внимание доходы от него – как документально подтвержденные, так и определенные расчетным путем – лишь на том основании, что гражданином не исполнены требования Федерального закона «О личном подсобном хозяйстве» и Налогового кодекса Российской Федерации.

Это соотносится с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, в силу которой реализация в должном объеме права на судебную защиту невозможна, если в судебном разбирательстве не обеспечено соблюдение условий, необходимых для вынесения правосудного, т.е. законного, обоснованного и справедливого, решения по делу, и не приняты меры к устранению препятствующих этому обстоятельств (Постановление от 8 декабря 2003 года № 18-П), а также с положениями частей первой и второй статьи 67 ГПК Российской Федерации о том, что суд оценивает доказательства по своему внутреннему убеждению при объективном и непосредственном их исследовании и никакие доказательства не имеют для суда заранее установленной силы.

Ограничение же состава допустимых доказательств только документами, в которых прямо указан размер дохода от личного подсобного хозяйства, не учитывало бы специфику этого вида доходов и, значит,

интересы граждан при решении вопроса об изъятии в пользу государства значительной части их имущества. Реализация продукции личного подсобного хозяйства, не будучи проявлением предпринимательской деятельности, не предполагает обязательную документальную фиксацию поступления денежных средств; не требуется в этом случае и использование контрольно-кассовых машин при розничной продаже. В похозяйственной книге в соответствии с пунктом 2 статьи 8 Федерального закона «О личном подсобном хозяйстве» сведения об обороте продукции не отражаются – только об основных элементах состава личного подсобного хозяйства. В документе, в силу абзаца пятого пункта 13 статьи 217 Налогового кодекса Российской Федерации представляемом налогоплательщиком для освобождения от налогообложения доходов от личного подсобного хозяйства, предусматривается лишь подтверждение того, что продаваемая продукция произведена налогоплательщиком на принадлежащем (принадлежащих) ему или членам его семьи земельном участке (участках), используемом (используемых) для ведения такого хозяйства, садоводства и огородничества, с указанием сведений о размере общей площади земельного участка (участков). Каких-либо сведений о собственно размере дохода в требованиях к такому документу не содержится.

Иными словами, придание судом значения допустимого доказательства только письменным документам с указанием размера доходов, полученных от личного подсобного хозяйства, лишало бы смысла и конституционно-правовое истолкование, выраженное в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2016 года № 26-П, применительно к праву подконтрольного лица представлять доказательства законности доходов. Более того, суду необходимо учитывать, что соответствующие возможности лица, об изъятии имущества которого на основании части 1 статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» и к которому прокурором подан иск, могут быть существенно ограничены, если с момента получения дохода пройдет столь долгое время, что это приведет к

утрате – в том числе из-за нормативно установленных сроков хранения бухгалтерских документов – тех письменных подтверждений размера доходов, которые изначально имелись у ответчика. Если же размер доходов от личного подсобного хозяйства указан в справке о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, то тем более – с учетом сказанного выше о специфике документального подтверждения этого вида доходов – нет оснований отвергать такую справку как свидетельство их наличия, что, однако, не препятствует прокурору доказывать явную несоразмерность указанных сумм реальным возможностям конкретного личного подсобного хозяйства.

5. Таким образом, часть 1 статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» и пункт 5 статьи 4 Федерального закона «О личном подсобном хозяйстве», образующие предмет рассмотрения по настоящему делу, не могут быть признаны нарушающими конституционные права заявительницы в том смысле, в каком она усматривает их неконституционность, поскольку в системе действующего правового регулирования они:

не препятствуют суду при оценке наличия оснований для обращения в доход Российской Федерации земельных участков, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), цифровых финансовых активов, цифровой валюты, в отношении которых лицом, замещающим (занимающим) одну из должностей, поименованных в пункте 1 части 1 статьи 2 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», не представлено сведений, подтверждающих их приобретение на законные доходы, или об обращении в доход Российской Федерации денежной суммы, эквивалентной стоимости такого имущества, если его обращение в доход Российской Федерации невозможно, учесть положения законодательных актов субъектов Российской Федерации, устанавливающих максимальный размер

общей площади земельных участков, которые могут находиться одновременно на праве собственности и (или) ином праве у граждан, ведущих личное подсобное хозяйство;

не позволяют признавать доходы от реализации сельскохозяйственной продукции, произведенной и переработанной при ведении личного подсобного хозяйства, незаконными по той лишь причине, что лицом, подлежащим контролю, и членом его семьи не соблюдены предусмотренные налоговым законодательством условия освобождения соответствующих доходов от налогообложения;

предполагают, что если в справках о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лица, подлежащего контролю, и члена его семьи указан доход от личного подсобного хозяйства, то такие сведения должны приниматься для учета доходов, если прокурором не доказана явная несоразмерность указанных сумм реальным возможностям личного подсобного хозяйства; если же в справках о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лица, подлежащего контролю, и члена его семьи соответствующий доход от личного подсобного хозяйства не указан, то они не лишены возможности его доказывать на основе общих правил доказывания, имея в виду, что в качестве таких доказательств не должны рассматриваться только и исключительно документы с указанием конкретной суммы доходов.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47¹, 68, 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 1 статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» и пункт 5 статьи 4 Федерального закона «О личном подсобном хозяйстве» не противоречащими Конституции Российской Федерации

Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования, в том числе с учетом конституционно-правового истолкования, содержащегося в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2016 года № 26-П, они:

не препятствуют суду при оценке наличия оснований для обращения в доход Российской Федерации земельных участков, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), цифровых финансовых активов, цифровой валюты, в отношении которых лицом, замещающим (занимающим) одну из должностей, поименованных в пункте 1 части 1 статьи 2 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», не представлено сведений, подтверждающих их приобретение на законные доходы, или оснований для обращения в доход Российской Федерации денежной суммы, эквивалентной стоимости такого имущества, если его обращение в доход Российской Федерации невозможно, учесть положения законодательных актов субъектов Российской Федерации, устанавливающих максимальный размер общей площади земельных участков, которые могут находиться одновременно на праве собственности и (или) ином праве у граждан, ведущих личное подсобное хозяйство;

не позволяют признавать доходы от реализации сельскохозяйственной продукции, произведенной и переработанной при ведении личного подсобного хозяйства, незаконными по той лишь причине, что лицом, подлежащим контролю, и членом его семьи не соблюдены предусмотренные налоговым законодательством условия освобождения соответствующих доходов от налогообложения;

предполагают, что если в справках о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лица, подлежащего контролю, и члена его семьи указан доход от личного подсобного хозяйства, то такие сведения должны приниматься для учета доходов, если прокурором не

доказана явная несоразмерность указанных сумм реальным возможностям личного подсобного хозяйства; если же в справках о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лица, подлежащего контролю, и члена его семьи соответствующий доход от личного подсобного хозяйства не указан, то они не лишены возможности его доказывать на основе общих правил доказывания, имея в виду, что в качестве таких доказательств не должны рассматриваться только и исключительно документы с указанием конкретной суммы доходов.

2. Выявленный в настоящем Постановлении конституционно-правовой смысл части 1 статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» и пункта 5 статьи 4 Федерального закона «О личном подсобном хозяйстве» является общеобязательным, что исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

3. Прекратить производство по настоящему делу в части проверки конституционности пункта 1 статьи 200 ГК Российской Федерации.

4. Правоприменительные решения, вынесенные в отношении гражданки Коровицкой Елены Ивановны на основании части 1 статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» и пункта 5 статьи 4 Федерального закона «О личном подсобном хозяйстве» в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке.

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

6. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства

Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru)

№ 27-П



Конституционный Суд
Российской Федерации