



О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

о разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 3 июля 2019 года № 26-П по делу о проверке конституционности статей 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункта 4 статьи 242² Бюджетного кодекса Российской Федерации и части 10 статьи 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

город Санкт-Петербург

14 декабря 2023 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей А.Ю.Бушева, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, М.Б.Лобова, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, В.А.Сивицкого,

руководствуясь частью первой статьи 21, статьями 70 и 83 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», рассмотрел в заседании вопрос о разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 3 июля 2019 года № 26-П по делу о проверке конституционности статей 15, 16 и 1069 ГК Российской Федерации, пункта 4 статьи 242² Бюджетного кодекса Российской Федерации и части 10 статьи 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.М.Казанцева, исследовав ходатайство администрации городского округа Верхняя Пышма, отзывы, поступившие от сторон дела, по которому вынесено Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 июля 2019 года № 26-П, –

Государственной Думы, Совета Федерации, Президента Российской Федерации, а также представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. В Постановлении от 3 июля 2019 года № 26-П, принятом в связи с жалобой администрации городского округа Верхняя Пышма, Конституционный Суд Российской Федерации признал взаимосвязанные положения статей 15, 16 и 1069 ГК Российской Федерации и части 10 статьи 85 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 8 (часть 2), 12, 19 (часть 1), 53 и 55 (часть 3), в той мере, в какой они – по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, – предполагают возложение исключительно на муниципальное образование обязанности возместить гражданину за счет местного бюджета ущерб, причиненный этому гражданину в связи со сносом по решению суда построек, возведенных на земельном участке, предоставленном местными органами государственной власти РСФСР для ведения садоводства и расположенном в охранной зоне опасного производственного объекта.

Кроме того, Конституционный Суд Российской Федерации предписал федеральному законодателю урегулировать, исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, изложенных в этом Постановлении, вопрос о распределении между уровнями (органами) публичной власти обязанностей по возмещению гражданам – при условии должной добросовестности, разумности и осмотрительности с их стороны – ущерба в случае сноса построек, возведенных в нарушение установленных требований на земельном участке, предоставленном местными органами государственной власти РСФСР для ведения садоводства и расположенном в охранной зоне опасного производственного объекта.

В пункте 4 резолютивной части названного Постановления Конституционного Суда Российской Федерации было указано, что восстановление прав городского округа Верхняя Пышма, связанных с выплатой гражданину С.Г.Рязанову ущерба согласно решению Кировского районного суда города Екатеринбурга от 29 августа 2017 года, если такая выплата будет произведена, возможно после внесения законодателем в действующее правовое регулирование необходимых изменений, вытекающих из данного Постановления, посредством предоставления компенсации за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы согласно установленному законодателем в соответствии с этим Постановлением распределению бремени имущественной ответственности между публично-правовыми образованиями.

Во исполнение данного Постановления Федеральным законом от 27 декабря 2019 года № 521-ФЗ «О внесении изменений в статьи 77 и 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» абзац первый части 10 статьи 85 названного Федерального закона дополнен следующими положениями:

органы местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований являются правопреемниками по имущественным обязательствам, возникшим вследствие действий (бездействия) местных Советов народных депутатов (районных, городских, районных в городах, поселковых, сельских), их исполнительных комитетов и должностных лиц, в случае, если совершение таких или аналогичных действий относится в соответствии с законодательными актами Российской Федерации к решению вопросов местного значения, осуществлению полномочий органов местного самоуправления муниципальных образований, образованных на территории, на которой ранее действовали местные Советы народных депутатов (районные, городские, районные в городах, поселковые, сельские), их исполнительные комитеты и должностные лица;

в случае, если имущественные обязательства, в том числе о возмещении ущерба, возникли вследствие действий (бездействия) как

местных Советов народных депутатов (районных, городских, районных в городах, поселковых, сельских), их исполнительных комитетов и должностных лиц, так и иных органов государственной власти и управления РСФСР и их должностных лиц и если на момент предъявления требований по обязательствам совершение таких или аналогичных действий осуществляется органами местного самоуправления и органами государственной власти в соответствии с установленными законодательными актами Российской Федерации разграничением полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, требования по указанным обязательствам удовлетворяются органами местного самоуправления и соответствующими органами государственной власти в равных долях, если иное распределение бремени имущественной ответственности между ними не установлено федеральными законами.

2. Из представленных материалов следует, что с целью восстановления нарушенных прав городской округ Верхняя Пышма в лице администрации этого муниципального образования, ссылаясь на Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 июля 2019 года № 26-П, обратился в Арбитражный суд города Москвы с требованием к Министерству финансов Российской Федерации о возмещении из бюджета Российской Федерации ущерба в размере 3 143 206,51 руб. (половина суммы, взысканной на основании судебных постановлений по искам С.Г.Рязанова и гражданина Ф.).

Решением Арбитражного суда города Москвы от 3 июня 2021 года заявителю было отказано в удовлетворении данного требования, поскольку ответчиком по делам с участием С.Г.Рязанова и Ф. выступала администрация городского округа Верхняя Пышма, а не Российская Федерация в лице Минфина России. Кроме того, арбитражный суд, сославшись, помимо прочего, на позицию Конституционного Суда Российской Федерации, выраженную в Постановлении от 26 июня 2020 года № 30-П, указал, что судебные постановления по делам заявителя исполнены и не подлежат пересмотру.

Отказывая в удовлетворении апелляционной жалобы администрации городского округа Верхняя Пышма, Девятый арбитражный апелляционный суд в постановлении от 7 сентября 2021 года отметил, что новое правовое регулирование было введено после вынесения и исполнения судебных постановлений по делу заявителя; при этом нормам, введенным в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», не придана обратная сила. Арбитражный суд Московского округа оставил акты судов первой и апелляционной инстанций без изменения (постановление от 10 декабря 2021 года).

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 1 июня 2022 года заявителю отказано в передаче его кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации. Заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации письмом от 8 августа 2022 года согласился с данным определением.

2.1. Администрация городского округа Верхняя Пышма просит разъяснить Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 июля 2019 года № 26-П, ответив на следующие вопросы:

как должен реализовываться механизм (способ) исполнения пункта 4 резолютивной части указанного Постановления о применении в отношении заявителя компенсаторных механизмов за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы после внесения в действующее правовое регулирование необходимых изменений;

возможен ли пересмотр судебных постановлений, принятых до внесения законодателем в действующее правовое регулирование изменений, необходимых в соответствии с данным Постановлением;

какой государственный орган должен произвести компенсацию заявителю и за счет средств какого бюджета бюджетной системы;

могут ли нормы Гражданского кодекса Российской Федерации и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации обладать

приоритетом по отношению к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации»?

3. По смыслу статьи 83 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» разъяснение Конституционным Судом Российской Федерации вынесенного им постановления дается только в рамках предмета данного решения и лишь по тем требующим дополнительного истолкования вопросам, которые были предметом рассмотрения в заседании Конституционного Суда Российской Федерации и нашли отражение в принятом им решении. Исходя из этого ходатайство о даче такого разъяснения не подлежит удовлетворению, если поставленные в нем вопросы предполагают необходимость формулирования новых правовых позиций, не нашедших отражения в самом решении.

При обращении в 2018 году в Конституционный Суд Российской Федерации администрация городского округа Верхняя Пышма заявляла о нарушении ее конституционных прав только в связи с возмещением убытков на основании судебного постановления, принятого по иску С.Г.Рязанова. Несмотря на то что представленные заявителем материалы свидетельствуют о взыскании с него в пользу Ф. ущерба, вызванного необходимостью сноса жилого дома, в данном Постановлении Конституционный Суд Российской Федерации указал лишь на возможность восстановления прав заявителя, связанных с возмещением им ущерба, причиненного С.Г.Рязанову (пункт 4 резолютивной части). Следовательно, в отношении требования о восстановлении прав заявителя, связанных с возмещением ущерба Ф., действуют общие положения Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», не допускающие пересмотра вступивших в законную силу и исполненных судебных актов, если они вынесены до принятия постановления, которым примененные в деле нормативные правовые акты признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации полностью или в какой-либо части.

Таким образом, администрация городского округа Верхняя Пышма – являющаяся заявителем по делу, по которому Конституционный Суд

Российской Федерации признал взаимосвязанные положения ряда норм не соответствующими Конституции Российской Федерации, – вправе требовать восстановления своих нарушенных прав исключительно в рамках конкретного дела по выплате денежных средств в счет компенсации ущерба С.Г.Рязанову. Постановления судов, связанные с взысканием с заявителя в пользу Ф. убытков, были вынесены до принятия Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 3 июля 2019 года № 26-П, вступили в законную силу и исполнены; соответственно, заявитель не вправе, ссылаясь на названное Постановление, требовать компенсации на основании нового правового регулирования, установленного Федеральным законом от 27 декабря 2019 года № 521-ФЗ.

3.1. Вопрос о механизме (способе) исполнения пункта 4 резолютивной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 3 июля 2019 года № 26-П – единственный из поставленных администрацией городского округа Верхняя Пышма вопросов, который может рассматриваться в качестве отвечающего требованиям к ходатайствам о разъяснении постановлений Конституционного Суда Российской Федерации.

Вопросы о том, какой государственный орган должен произвести компенсацию заявителю и за счет средств какого бюджета бюджетной системы, а также возможен ли пересмотр судебных актов, вынесенных до внесения законодателем в действующее правовое регулирование изменений, необходимых в соответствии с данным Постановлением, не были предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации в названном Постановлении, Конституционный Суд Российской Федерации в указанном итоговом решении не мог дать оценку правовому регулированию, которое будет установлено в соответствии с этим Постановлением, в связи с чем в обозначенной части упомянутое ходатайство не может быть принято Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению. Вопрос же о том, могут ли нормы Гражданского кодекса Российской Федерации и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации обладать приоритетом по отношению к Федеральному конституционному закону «О

Конституционном Суде Российской Федерации», разрешен статьей 76 (часть 3) Конституции Российской Федерации, а потому также не может быть предметом разъяснения Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 3 июля 2019 года № 26-П.

4. По смыслу пункта 12 части первой статьи 75 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации в зависимости от характера рассматриваемого вопроса и применительно к конкретным правоотношениям может быть определен порядок его вступления в силу, а также порядок, сроки и особенности его исполнения, в том числе в отношении заявителя.

Так, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 3 июля 2019 года № 26-П указано, что восстановление прав городского округа Верхняя Пышма, связанных с выплатой С.Г.Рязанову ущерба согласно решению Кировского районного суда города Екатеринбурга от 29 августа 2017 года, если такая выплата будет произведена, возможно после внесения законодателем в действующее правовое регулирование необходимых изменений, вытекающих из данного Постановления, посредством предоставления компенсации за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы согласно установленному законодателем в соответствии с данным Постановлением распределению бремени имущественной ответственности между публично-правовыми образованиями, т.е. имела место отсрочка исполнения названного Постановления Конституционного Суда Российской Федерации в отношении заявителя до установления правового регулирования в соответствии с правовыми позициями, содержащимися в этом итоговом решении.

В пункте 4 резолютивной части Постановления от 3 июля 2019 года № 26-П Конституционный Суд Российской Федерации не счел необходимым, руководствуясь пунктом 10¹ части первой статьи 75 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», указать на пересмотр состоявшихся в период с 2017 по 2018 год

судебных постановлений по делу о выплате заявителем компенсации С.Г.Рязанову. В данном Постановлении Конституционный Суд Российской Федерации исходил из того, что защита прав и законных интересов муниципальных образований не может происходить за счет ограничения прав граждан, если их право на возмещение ущерба в связи со сносом построек подтверждено решением суда, а потому установил, что впредь до введения законодательного регулирования, предусмотренного этим Постановлением, суды при рассмотрении требований о возмещении ущерба, причиненного сносом построек, возведенных в границах охранных зон по причине ненадлежащего исполнения своих обязанностей органами власти на местах до разделения публичной власти на муниципальную и государственную, должны, помимо прочего, учитывать влияние на соответствующие негативные последствия применительно к конкретным правоотношениям отмеченных в упомянутом Постановлении недостатков нормативного правового регулирования, действующего на момент возведения постройки и ее последующей эксплуатации, избегая возложения исключительно на муниципальное образование обязанности возместить гражданину ущерб за счет местного бюджета, а также при необходимости привлекать соответствующие государственные органы в качестве соответчиков (при невозможности рассмотрения дела в их отсутствие), если в исковом заявлении гражданина в качестве ответчика будет указано только муниципальное образование.

4.1. После вынесения Конституционным Судом Российской Федерации Постановления от 3 июля 2019 года № 26-П 9 ноября 2020 года были внесены изменения в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации», согласно которым, в частности, статья 100 названного Федерального конституционного закона изложена в новой редакции.

Так, частями третьей и четвертой этой нормы предусмотрено, что:

если пересмотр дела до внесения изменений в правовое регулирование в соответствии с постановлением Конституционного Суда Российской

Федерации, предусмотренным пунктом 1¹ или 2 части первой статьи 87 данного Федерального конституционного закона, невозможен, Конституционный Суд Российской Федерации указывает в постановлении, что пересмотр осуществляется после внесения таких изменений;

если пересмотр дела исходя из особенностей соответствующих правоотношений не может привести к восстановлению прав заявителя или лица, в интересах которого подана жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации вправе указать в постановлении, предусмотренном пунктом 1¹ или 2 части первой статьи 87 данного Федерального конституционного закона, на необходимость применения к таким заявителю или лицу компенсаторных механизмов; в этом случае форма и размер компенсации определяются судом, рассмотревшим в первой инстанции конкретное дело, в котором применен оспоренный в Конституционном Суде Российской Федерации нормативный акт.

Конституционный Суд Российской Федерации отмечал, что лицо, инициировавшее вопрос о проверке конституционности нормы – которая была признана не соответствующей Конституции Российской Федерации или соответствующей в данном Конституционным Судом Российской Федерации истолковании, – имеет право согласно части четвертой статьи 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» обратиться в суд, рассмотревший в первой инстанции конкретное дело, в котором применен оспоренный в Конституционном Суде Российской Федерации нормативный акт. В таком случае указанный суд лишь определяет форму и размер компенсации, учитывая при этом, что, помимо правовосстановительного значения, эта компенсация также является способом поощрения правовой активности обратившегося в Конституционный Суд Российской Федерации заявителя, содействовавшего устранению из законодательства неконституционных норм и, следовательно, защите прав и свобод других лиц, но в силу объективных причин лишенного возможности извлечь благоприятные правовые

последствия из принятого по его жалобе решения Конституционного Суда Российской Федерации в виде пересмотра вынесенных в отношении него судебных постановлений. Специальный характер данного способа защиты прав основывается на исключительности полномочий Конституционного Суда Российской Федерации по установлению в его решении необходимости применения к лицу, по жалобе которого Конституционный Суд Российской Федерации вынес постановление, предусмотренное пунктом 1¹ или 2 части первой статьи 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», компенсаторных механизмов (определения от 22 сентября 2022 года № 2100-О и от 6 апреля 2023 года № 754-О-Р).

В системе действующего правового регулирования использование именно этого механизма является наиболее согласующимся с целями исполнения Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 3 июля 2019 года № 26-П в части компенсации заявителю доли расходов на возмещение ущерба, причиненного гражданину в связи со сносом построек, на основании постановлений, принятых по конкретному делу судом, применившим нормы, с требованием о проверке конституционности которых заявитель обращался в Конституционный Суд Российской Федерации.

С учетом сказанного положения статьи 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» подлежат применению с момента вступления в силу (с 9 ноября 2020 года) при рассмотрении судами предъявленных лицами новых исковых требований, вытекающих из дел, по которым данные лица выступали заявителями в Конституционном Суде Российской Федерации, если имелось указание о возможности восстановления их прав непосредственно в Постановлении.

Таким образом, положение пункта 4 резолютивной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 3 июля 2019 года № 26-П следует понимать как предоставление администрации городского

округа Верхняя Пышма права обратиться с соответствующим заявлением в Кировский районный суд города Екатеринбурга, рассмотревший в первой инстанции дело с его участием и применивший в конкретном деле взаимосвязанные положения статей 15, 16 и 1069 ГК Российской Федерации и части 10 статьи 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», признанные не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 8 (часть 2), 12, 19 (часть 1), 53 и 55 (часть 3), в этом Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации.

Указанному праву администрации городского округа Верхняя Пышма корреспондирует правомочие соответствующего суда по рассмотрению данного заявления, в ходе которого ему – исходя из общеобязательного характера названного Постановления Конституционного Суда Российской Федерации, признавшего за заявителем право на задействование им компенсаторных механизмов, и с учетом нового правового регулирования – надлежит определить форму и размер соответствующей компенсации, как это установлено в части четвертой статьи 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». При разрешении судом поданного заявления следует руководствоваться нормой о распределении имущественного бремени между уровнями публичной власти, введенной Федеральным законом от 27 декабря 2019 года № 521-ФЗ, а также позицией Конституционного Суда Российской Федерации о том, что ответственность за непринятие мер по обеспечению публичной доступности в земельных правоотношениях сведений об ограничениях на возведение построек на конкретных земельных участках, повлекшее негативные последствия для граждан, не может быть снята с государственных органов (Постановление от 3 июля 2019 года № 26-П), безотносительно к тому, что органы государственной власти не привлекались в качестве ответчика в деле заявителя, и это обстоятельство послужило основанием для обращения в Конституционный Суд Российской Федерации, а также что новое правовое регулирование было установлено после

вынесения и исполнения судебных постановлений по конкретному делу заявителя и ему не придана обратная сила.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 6, частью шестой статьи 71, частями первой и второй статьи 72, статьей 78, частью первой статьи 79 и статьей 83 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л :

1. Пункт 4 резолютивной части Постановления от 3 июля 2019 года № 26-П в системе действующего правового регулирования Российской Федерации предполагает, что права администрации городского округа Верхняя Пышма могут быть восстановлены путем ее обращения в Кировский районный суд города Екатеринбурга, рассмотревший в первой инстанции дело с ее участием, посредством предоставления компенсации за счет соответствующих бюджетов бюджетной системы в соответствии с абзацем первым части 10 статьи 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 27 декабря 2019 года № 521-ФЗ «О внесении изменений в статьи 77 и 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

2. Настоящее Определение, как содержащее официальное разъяснение пункта 4 резолютивной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 3 июля 2019 года № 26-П, с момента официального опубликования становится неотъемлемой частью разъясняемого Постановления и подлежит применению в нормативном единстве с ним.

3. Настоящее Определение окончательно и обжалованию не подлежит.

4. Настоящее Определение подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства

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

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

№ 3298-О-Р



В.Д.Зорькин