

Влияние правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации на формирование института публичной собственности (часть 1)

Шульженко С. И.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; S.Shulgenko@yandex.ru

РЕФЕРАТ

Статья посвящена основным принципам публичной собственности, как они сформулированы Конституционным Судом. Автор раскрывает актуальные практические проблемы публичной собственности как сложного института, включающего, главным образом, нормы конституционного, административного, финансового и в меньшей степени — гражданского права. Отмечается прямая связь между публичной собственностью, публичными финансами, бюджетом, правовым режимом конкретной территории и публичными правами граждан. Установление правового режима территории позволяет сохранить текущее целевое назначение недвижимых объектов публичной собственности и обеспечить публичные права граждан. Обосновывается возможность передачи публичного имущества на другой уровень публичной собственности в одностороннем порядке. В контексте проблемы специализированного жилищного фонда публичного образования предлагается деликатное решение проблемы правового статуса апартamentов путем отнесения их к специализированному жилищному фонду коммерческого использования. Правовые позиции Конституционного Суда служат надежным и эффективным инструментом решения правовых конфликтов в обществе и являются ориентиром для правотворческой и правоприменительной деятельности.

Ключевые слова: государственная и муниципальная собственность, основные принципы публичной собственности, Конституционный Суд Российской Федерации, правовой режим территории, публичные права граждан, правовой статус апартamentов, исторических зданий, планирование использования средств бюджета и публичного имущества, распорядительные акты публичного собственника

Для цитирования: Шульженко С. И. Влияние правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации на формирование института публичной собственности (часть 1) // Управленческое консультирование. 2021. № 9. С. 128–144.

Constitutional Court's of the Russian Federation Impact on Public Property (Part 1)

Stanislav I. Shulzhenko

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEP), Saint-Petersburg, Russian Federation; S.Shulgenko@yandex.ru

ABSTRACT

The article focuses on the main principles of public property as Constitutional Court of the Russian Federation formulates them. The author reveals actual problems of public property as a complex institution, including mainly constitutional, administrative, financial, and in a less degree civil law. There is a direct relation between public property, public finance, budget, legal regime of the territory concerned and citizens' public rights. Establishment of a legal regime of the territory helps to preserve current public land and property usage and provides public rights. The ability of public property unilateral transfer to another level of public ownership is justified. Meantime in the context of specialized public housing stock problem the author suggests sensitive decision for the legal status of quarters as a specialized commercial housing stock. Legal positions of the Constitutional

Court promote effective solution to the conflict within the community and provide guidance for the legislative and law-enforcement activity.

Keywords: state and municipal property, the main principles of public property, Constitutional Court of the Russian Federation, legal regime of the territory, citizens' public rights, legal status of quarters, historic buildings, planning the use of public budget and property, acts of the public owner

For citing: Shulzhenko S. I. Constitutional Court's of the Russian Federation Impact on Public Property (Part 1) // Administrative consulting. 2021. N 9. P. 128–144.

Введение

Без преувеличения можно сказать, что правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации не просто повлияли на становление института публичной собственности в российском правовом порядке, они фактически его сформировали в условиях российской правовой действительности, при которых отношения собственности традиционно рассматривались в качестве безраздельной вотчины цивилистов. Конституционный Суд сформулировал природу и основные принципы публичной собственности, высказываясь о ней не только в постановлениях, определениях, непосредственно упоминающих государственное (муниципальное) имущество, но также рассматривая споры о конституционности введения тех или иных налогов и фискальных сборов, об иммунитете бюджета, о конституционности ограничений прав граждан, в том числе права частной собственности. По нашему мнению, правовые позиции Конституционного Суда по вопросам публичной собственности задают дальнейшие направления путей совершенствования отечественного законодательства и позволяют создать непротиворечивое правовое регулирование в этой области. Кроме того, мы видим потенциал правовых позиций Конституционного Суда в справедливом разрешении перманентных конфликтов разнообразных публичных и частных интересов, что позволит обеспечить устойчивое и сбалансированное развитие государства и общества на базе общих конституционно значимых ценностей. Последовательно проводимый Конституционным Судом интегральный характер права и публичной собственности позволяет преодолеть отраслевую замкнутость ее отдельных элементов и тем самым разрешить правовые и ситуативные коллизии, дать конкретные, с учетом возможностей государства и общества, ответы на самые животрепещущие вопросы:

1) Как урегулировать противоречия между интересами Российской Федерации как целого и ее отдельных территорий (субъектов Российской Федерации и муниципальных образований), и почему в интересах целого необходимо поступаться возможностями территорий или наоборот, где интересы конкретного муниципального образования могут преобладать над федеральными интересами? Почему в интересах целого (Российской Федерации) возможна или, напротив, невозможна передача отдельных объектов публичной собственности на иной уровень публичной собственности в одностороннем порядке, например, объектов жилищного фонда и его инфраструктуры? Что важнее при изменении границы населенного пункта: сохранение лесных, особо охраняемых природных либо сельскохозяйственных земель или развитие населенного пункта, включая обеспечение его жителей жильем, инженерной и социально-культурной инфраструктурой? Как обеспечить баланс этих одинаковых по ценности и значимости интересов? Могут ли законом субъекта Российской Федерации о правовом режиме особо охраняемой территории регионального значения (заказника, заповедника, национального парка) устанавливаться ограничения полномочий Российской Федерации и муниципальных образований как собственников по

установлению режима использования, отчуждению принадлежащего им публичного имущества в границах такой территории с особым правовым режимом?

2) Как урегулировать противоречия между интересами граждан, градозащитников и защитников природы с правом на благоприятную окружающую среду и интересами публичных образований и бизнеса (инвесторов) по строительству новых объектов, сносу и восстановлению существующих объектов, имеющих статус объектов культурного наследия, а также не являющихся объектами культурного наследия исторических зданий? Кто вообще в подобных спорах представляет публичный интерес? Где граница между музеем и жизненным пространством или как интегрировать музей (объекты культурного наследия) в пространство повседневной жизни?¹ Насколько конституционно оправдан запрет на размещение гостиниц (хостелов) в жилых помещениях в условиях, когда перевод жилых помещений в нежилые требует достаточно серьезных организационных и финансовых затрат, а средств бюджетной системы на расселение коммунальных квартир в исторических центрах городов не хватает?

Очевидна связь публичной собственности с реализацией конституционных (публичных) прав граждан и выполнением своих функций органами публичной власти, которые и призваны обеспечить права граждан. Поэтому цивилистическая доктрина собственности, основанная на частной собственности, нуждается в модификации и не может быть в полной мере применима к публичной собственности. Дилемма Власть-Собственность не может быть разрешена путем отказа от властной составляющей: невозможно отделить публичную власть от собственности, как бы того не желали представители либеральных взглядов. В противном случае государство просто не сможет выполнять свои функции хотя бы по той причине, что основным инструментом реализации государственной политики является государственный бюджет. Впрочем, сказанное отнюдь не умаляет значения права частной собственности, которое является одной из основополагающих конституционных ценностей и служит базисом и необходимым условием реализации публичных прав граждан. Более того, по нашему мнению, только осознание и активная защита гражданами своих публичных прав может позволить социализировать публичную собственность и придать ей подлинно публичный и служебный характер, когда публичное имущество рассматривается не просто как объект управления чиновником, а достояние народа соответствующей территории государства.

Публичное имущество всегда существует в границах территории с определенным режимом. Поэтому правовой режим территории — места расположения публичного имущества — определяет и правовой режим публичного недвижимого имущества, как и вообще недвижимого имущества независимо от формы собственности, и требует анализа. Таким образом мы рассматриваем публичное имущество в тесной связи с бюджетными правоотношениями и правоотношениями по использованию и сохранению определенной территории дислокации публичного имущества. Публичное имущество, как имущество любой другой формы собственности, всегда существует в границах определенного пространства — территории — однако, в отличие от имущества частных собственников — в непосредственной связи с бюджетом публичного образования.

Правовые позиции Конституционного Суда по вопросам публичной собственности можно условно разделить на следующие группы:

- о статусе публичных образований как публичных собственниках и специфике публичной собственности, и, в частности, муниципальной собственности как ее вида, пределах усмотрения публичного собственника;

¹ Эти вопросы широко обсуждаются в литературе. Заслуживает внимания постановка проблемы в блестящей работе И. Р. Медведева «Разрешение городских конфликтов» [2].

- о правовом режиме бюджетных средств и фискальных платежей;
- о правовом режиме земельного фонда, лесного фонда, иных природных ресурсах, объектов культурного наследия как национальном достоянии, иных территорий, предполагающем специальный режим правового регулирования.

Правовые позиции Конституционного Суда по вопросам сохранения объектов культурного наследия и градостроительной деятельности непосредственно не затрагивают вопросов распоряжения публичным имуществом, однако существенно влияют на его правовой режим, основу которого, как мы указали выше, составляет правовой режим соответствующей территории, поэтому будут рассмотрены нами в комплексе с иными проблемами публичной собственности.

1. О статусе публичных образований как публичных собственников и специфике публичной собственности Конституционный Суд высказывался в определении от 04.12.1997 № 139-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Совета Федерации о проверке конституционности Федерального закона „О переводном и простом векселе“», постановлении от 30 июня 2006 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности ряда положений части 11 ст. 154 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ „О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов „О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“ и „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“», определении от 02.11.2006 № 540-О «По запросу Правительства Самарской области о проверке конституционности ст. 1, частей шестой и восьмой ст. 2 Федерального закона „О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“ и ст. 50 Федерального закона „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“», определении от 07.12.2006 № 542-О «По запросу Законодательного Собрания Республики Карелия о проверке конституционности ряда положений части 11 ст. 154 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ „О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов „О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“ и „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“», а также жалобе главы города Екатеринбурга на нарушение теми же законоположениями конституционного права на местное самоуправление», определении от 04.12.2007 № 828-О-П «По жалобе главы администрации муниципального района „Читинский район“ Читинской области на нарушение конституционных прав отдельными положениями части 11 ст. 154 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ „О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов „О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“ и „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“», определении от 07.02.2012 № 234-О-Р «Об отказе в принятии к рассмотрению ходатайства Совета народных депутатов Кемеровской области о разъяснении Определения Конституционного

Суда Российской Федерации от 4 декабря 2007 года № 828-О-П»; постановлении от 20.12.2010 № 22-П «По делу о проверке конституционности части 8 ст. 4 и частей 2, 3 и 4 ст. 9 Федерального закона „Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации“ в связи с жалобой администрации города Благовещенска», постановлении от 30.03.2012 № 9-П «По делу о проверке конституционности части второй ст. 4 Закона Российской Федерации „О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации“ в связи с жалобой администрации муниципального образования „Звениговский муниципальный район“ Республики Марий Эл», определении от 14.01.2016 № 1-О «По запросу Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда о проверке конституционности п. 6 ст. 2 Закона РСФСР „О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР“, ст. 18 Закона Российской Федерации „О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации“, п. 1 приложения 3 к Постановлению Верховного Совета Российской Федерации „О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность“ и п. 5 раздела I Положения о коммерциализации государственных предприятий с одновременным преобразованием в акционерные общества открытого типа», постановлении от 17.11.2020 № 47-П «По делу о проверке конституционности п. 1 ст. 2 Федерального закона „О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности“ в связи с жалобой местной религиозной организации Община Православной Церкви Божией Матери Державная города Твери»»).

При рассмотрении указанных дел Конституционный Суд сформулировал позиции о:

- специальной правоспособности публичных образований (они вправе участвовать в гражданском обороте исключительно для достижения целей и задач, стоящих перед публичной властью). Федеральный законодатель правомочен устанавливать особенности правосубъектности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере частного права, с тем, чтобы на конкретном этапе развития государства достичь поставленных целей и выполнения задач общегосударственного масштаба. Органы местного самоуправления входят в систему публичной власти¹. Не входя в систему органов государственной власти, органы местного самоуправления вместе с тем обладают публично-властными полномочиями применительно к возложенным на местное самоуправление задачам, т.е. выполняют функции публичной власти на соответствующем территориальном уровне. При этом конституционными характеристиками местного самоуправления как формы публичной власти обуславливаются особенности его правосубъектности, сопоставимые с особенностями правосубъектности иных публичных образований — Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;
- публично-правовой природе публичной собственности, в силу которой она — в отличие от частной собственности — следует общим интересам и связана

¹ Ныне этот принцип нашел отражение в части 3 ст. 132 новой редакции Конституции Российской Федерации: органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

с осуществлением задач и функций публичной власти, что предполагает нахождение в собственности публично-правовых образований только того имущества, которое необходимо для реализации их публичных функций и полномочий по предметам их ведения и составляет экономическую основу деятельности органов публичной власти; Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно отмечал, что в муниципальной собственности, как особой разновидности публичной собственности, должно находиться то имущество, которое требуется для решения возложенных на местное самоуправление задач; возможности ограничения права собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований федеральным законом для защиты конституционных ценностей и соразмерно конституционно значимым целям, для которых оно вводится. При этом перечень видов имущества, который может находиться в собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований для реализации их полномочий не является закрытым;

- публично-правовом характере отношений по передаче имущества на другой уровень публичной собственности. Отношения по передаче имущества, находящегося в государственной собственности, обусловливаемые разграничением публично-властных полномочий, включая отношения, касающиеся оснований и порядка передачи имущества, в том числе формы и содержания акта, оформляющего такую передачу, также представляют собой систему публично-правовых властных отношений, одновременно субординационных и координационных по своему характеру. Данные отношения гражданским законодательством, определяющим правовое положение участников гражданского оборота и регулирующим имущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников, по общему правилу, не регулируются. Вопрос передачи публичного имущества между уровнями публичной собственности получил дальнейшее развитие в определениях Конституционного Суда РФ от 02.11.2006 № 540-О «По запросу Правительства Самарской области о проверке конституционности ст. 1, частей шестой и восьмой ст. 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и ст. 50 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и от 07.02.2012 № 234-О-Р «Об отказе в принятии к рассмотрению ходатайства Совета народных депутатов Кемеровской области о разъяснении Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2007 года № 828-О-П». В определении от 07.02.2012 № 234-О-Р в развитие правовой позиции постановления от 30 июня 2006 г. № 8-П Конституционный Суд дополнительно указал: арбитражные суды в каждом конкретном деле на основе исследования всего комплекса фактических обстоятельств самостоятельно решают вопросы о том, было ли учтено в процессе передачи имущества из федеральной собственности в муниципальную волеизъявление соответствующего органа местного самоуправления, а если орган местного самоуправления по каким-то причинам отказался от согласования передачи имущества, *то не является ли это его решение произвольным*. Проверка законности и обоснованности конкретных решений арбитражных судов относится к компетенции их вышестоящих инстанций. Определение от 07.02.2012 № 234-О-Р, на наш взгляд, корректирует постановление от 30 июня 2006 г. № 8-П, позволяя говорить о возможности передачи имущества на другой уровень публичной собственности в одностороннем порядке, если волеизъявление другого публичного собственника является произвольным и необоснованным и не учитывает объективные финансово-экономические интересы муниципальных образований.

В определениях от 02.11.2006 № 540-О, от 04.12.2007 № 828-О-П, от 07.02.2012 № 234-О-Р Конституционный Суд рассуждает о передаче публичного имущества между уровнями публичной собственности в контексте межбюджетных отношений: при осуществлении правового регулирования разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления законодателем соблюден принцип соразмерности ресурсов местного самоуправления предоставленным полномочиям. Это соответствует правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой *бюджет субъекта Российской Федерации или местный бюджет не существуют изолированно — они являются составной частью финансовой системы Российской Федерации*; недостаточность собственных доходных источников на уровне муниципальных образований влечет обязанность органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществлять в целях сбалансированности местных бюджетов надлежащее бюджетное регулирование, что обеспечивается, в частности, посредством использования правовых механизмов, закрепленных в Бюджетном кодексе Российской Федерации (постановление от 17 июня 2004 г. № 12-П по делу о проверке конституционности положений ст. 155, 156 и 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Соответственно, процесс безвозмездной передачи в муниципальную собственность имущества, находящегося в федеральной собственности, предполагает *необходимость учета финансово-экономических интересов муниципального образования и его фактической заинтересованности в соответствующем объекте государственной собственности* для решения вопросов местного значения, *включая возможность финансовой поддержки местного бюджета* в случае недостаточности в нем средств на содержание передаваемого имущества.

Нам представляется позиция Конституционного Суда о необходимости учета волеизъявления публичного образования — принимающей стороны — при передаче публичного имущества не вполне обоснованной и последовательной¹, хотя и объяснимой желанием сохранить баланс интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Разграничение федеральным законом полномочий между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями предполагает и разграничение публичного имущества, необходимого для реализации полномочий, на основании федерального закона. Достаточно вспомнить постановление ВС РФ от 27.12.1991 № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность», Федеральные законы от 17.04.2006 № 53-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации», Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижи-

¹ Это обстоятельство в свое время отмечалось А. В. Винницким в работе «Публичная собственность» [1], где он справедливо указал на необходимость не только устранения глубинного противоречия между императивным порядком разграничения полномочий и диспозитивным порядком перераспределения необходимого для их реализации имущества, но и создания специальных коллизионных норм, которые бы дали четкое и недвусмысленное представление о путях разрешения конфликтных ситуаций и обеспечили разумный баланс интересов передающей и принимающей сторон (Винницкий А. В. «Публичная собственность». Раздел 3, параграф 3. Перераспределение публичного имущества при трансформации функций государства и местного самоуправления, глава 7. Формирование составов публичного имущества).

мое имущество и сделок с ним» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации», которым разграничивается государственная собственность на землю, или от 29.12.2006 № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий», которым устранена неопределенность в вопросе разграничения государственной собственности на объекты культурного наследия федерального (общероссийского) значения. Соответственно, волеизъявление органа публичного образования не является необходимым элементом и условием при передаче имущества на другой уровень публичной собственности. В противном случае, ставилась бы под сомнение конституционность разграничения государственной собственности в Российской Федерации, которое осуществлялось по процедуре принятия федерального закона.

Если разграничение государственной (а по сути — федеральной, поскольку государством является Российская Федерация) собственности осуществляется в нормативном порядке на основании закона (при принятии которого, конечно учитывается волеизъявление представителей субъектов Российской Федерации и муниципальных образований), а далее органами публичной власти во исполнение закона осуществляются фактические и юридические действия по оформлению права собственности публичного образования, то принятие односторонних решений органами публичной власти Российской Федерации в отношении публичного имущества тем более возможно.

Иными словами, односторонний характер разграничения государственной собственности (в рамках конституционно-правовых отношений как предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, при согласовании проектов федеральных законов законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации) предполагает возможность и даже необходимость принятия актов о передаче имущества на другой уровень публичной собственности в одностороннем порядке.

Интересы иных публичных образований в достаточной степени гарантированы обязанностью органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществлять в целях сбалансированности местных бюджетов надлежащее бюджетное регулирование, а также тем, что действия органов публичной власти могут быть оспорены в порядке конституционного либо административного судопроизводства. При этом судом должны рассматриваться вопросы:

- 1) кому принадлежат публичные полномочия, для реализации которых предназначено (используются) имущество;
- 2) для реализации каких именно полномочий используется либо может быть использовано имущество.

Это не гражданско-правовой спор, а спор исключительно о полномочиях публичной власти, имущественно-правовая составляющая в которых вторична и производна.

В противном случае никогда не разрешится ненормальная ситуация, когда органы местного самоуправления не принимают от Российской Федерации и субъектов Российской Федерации жилищный фонд социального использования и объекты его инфраструктуры со ссылкой на невыделение межбюджетных трансфертов, а, в свою очередь, межбюджетные трансферты не могут быть запланированы и выделены органами исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации до момента передачи таких объектов в муниципальную собственность. Представляется, что оптимальное решение указанной проблемы заключается в одновременном утверждении по заявлению принимающей стороны при планировании (подготовке) соответствующего бюджета перечня объектов, подлежащих передаче

на другой уровень публичной собственности, и размеров межбюджетных трансфертов на содержание (ремонт) этого имущества, определенных в соответствии с бюджетным законодательством и законодательством о закупках для государственных (муниципальных) нужд. При этом такое решение формально не требует, с нашей точки зрения, каких-либо изменений бюджетного законодательства. Однако, для того, чтобы это стало руководством к действию, целесообразно дополнить Бюджетный кодекс отдельной статьей либо издать постановление Правительства Российской Федерации о планируемой передаче публичного имущества на другой уровень публичной собственности и выделяемых в связи с такой передачей в необходимых случаях межбюджетных трансфертах принимающему публичному образованию.

При этом нужно различать разграничение публичного имущества между публичными образованиями, предполагающее возникновение права собственности публичного образования, и разграничение полномочий по управлению публичным имуществом, предполагающее сохранение права собственности за публичным образованием, передающим полномочия. Оба этих механизма могут сопровождаться передачей доходов и расходов от использования публичного имущества.

Применительно к муниципальной собственности как разновидности публичной собственности в постановлении Конституционного Суда от 30.03.2012 № 9-П «По делу о проверке конституционности части второй ст. 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования „Звениговский муниципальный район“ Республики Марий Эл» раскрыты следующие ее особенности:

- формирование муниципальной собственности в Российской Федерации осуществлялось преимущественно на основе разграничения единого массива государственной собственности в рамках перераспределения собственности между публично-правовыми образованиями, а также между публично-правовыми образованиями и частным сектором;
- имущественные отношения в системе местного самоуправления обусловлены целями осуществления муниципальной власти, реализации прав граждан на местное самоуправление, обеспечения гарантий конституционно-правового статуса граждан, чем предопределяется использование муниципальной собственности, распоряжение ею в интересах местного сообщества в целом;
- социальное предназначение и юридическая природа муниципальной собственности предопределяют общие принципы построения этого правового института, универсальный характер которых требует их законодательного закрепления на федеральном уровне, включая регулирование общих вопросов распоряжения муниципальной собственностью, и применения в равной мере ко всем муниципальным образованиям в качестве единых правовых установлений;
- наличие определенной свободы усмотрения и необходимость муниципального правового регулирования соответствующих вопросов, включая установление условий принятия органами местного самоуправления от имени местного сообщества решений по распоряжению (в том числе отчуждению) теми или иными объектами муниципальной собственности.

В целом очевидно, что муниципальная собственность с учетом единства системы публичной власти базируется на тех же конституционных принципах, что и собственность Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а ее конституционно-правовая специфика проявляется в особой роли местного самоуправления по самостоятельному решению вопросов местного значения. Хотя вообще в российских реалиях, с учетом большого количества переданных государственных полномочий и недостаточной бюджетной обеспеченности большинства муниципальных образований нормы Конституции России о самостоятельности местного самоуправления в значительной степени остаются декларацией.

Указанное постановление Конституционного Суда представляет интерес тем, что, анализируя дискреционные полномочия органов местного самоуправления по приватизации служебных жилых помещений, Конституционный Суд, с нашей точки зрения,

Во-первых, сформулировал *критерии, которым должны отвечать решения органов публичной власти, независимо от его уровня, о приватизации публичного имущества:*

- приватизация муниципального имущества, в том числе жилых помещений специализированного жилищного фонда, *не должна приводить к невозможности осуществления органами местного самоуправления своих обязанностей* по решению вопросов жизнеобеспечения населения, надлежащее выполнение которых, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, является императивом демократического правового государства в сфере организации муниципальной публичной власти;
- федеральный законодатель, исходя из возможности изменения потребностей публично-правовых образований в служебных жилых помещениях, с учетом заинтересованности проживающих в них граждан в приватизации этих помещений и *преследуя цель соблюдения необходимого баланса прав граждан и муниципальных образований как собственников жилищного фонда*, предоставил частью второй ст. 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» собственникам право принимать решения о приватизации служебных жилых помещений, исключая их тем самым из специализированного жилищного фонда на основании решения органа, осуществляющего управление государственным или муниципальным жилищным фондом. Такие *решения являются исключением из общего правила*, установленного частью первой той же статьи, и *не могут предполагать систематического и обязательного отчуждения жилых помещений специализированного жилищного фонда в собственность граждан;*
- закрепление в муниципальных правовых актах целей и способов использования объектов муниципальной собственности, в том числе исключение тех или иных служебных жилых помещений из специализированного жилищного фонда, определение возможности, сроков и условий их приватизации, не только гарантирует соблюдение конституционных прав населения муниципального образования на самостоятельное владение, пользование и распоряжение объектами муниципальной собственности, но и, *делая механизм стимулирования* нуждающихся в жилище граждан к осуществлению своих трудовых и служебных функций на территории муниципального образования *более прозрачным и сбалансированным*, обеспечивает выполнение публичной властью своих социальных функций, реальную подконтрольность органов местного самоуправления населению, позволяя гражданам *при необходимости* влиять на содержание правовых актов по вопросам муниципальной собственности.

Во-вторых, Конституционный Суд обозначил проблему обеспечения помещениями специализированного жилищного фонда, находящегося в публичной собственности, в контексте исполнения функций публичной власти.

Вопрос правового статуса специализированного жилищного фонда, который согласно действующему жилищному законодательству может находиться только в государственной и муниципальной собственности, представляет, по нашему мнению, интерес в контексте широко обсуждаемой проблемы правового статуса гостиниц, хостелов и апарт-отелей. Уже несколько лет юристы, государственные деятели и не только ломают голову над вопросом статуса гостиниц, хостелов, апарт-отелей, которые нельзя размещать в жилых помещениях в силу прямого запрета части 3 ст. 17 Жилищного кодекса. Этот запрет создает, как

водится, теневой рынок хостелов и апартаментов, когда они сдаются как квартиры или комнаты по договорам найма — с одной стороны, а с другой, объективно существуют или создаются препятствия для перевода жилых помещений в нежилой фонд под гостиницы и хостелы. В условиях необходимости развития рынка внутреннего туризма проблема приобретает особенную остроту. Мы предлагаем деликатный, но при этом системный выход из этого тупика. По нашему мнению, необходимо для начала исключить из Жилищного кодекса нормы о том, что специализированный жилищный фонд — только государственный или муниципальный, так как служебные жилые помещения, жилые помещения в общежитиях, в домах социального обслуживания по своему правовому режиму и характеру использования очень близки к помещениям гостиничного типа. Тогда можно откорректировать часть 3 ст. 17 Жилищного кодекса, в которой содержится запрет на размещение в жилых помещениях гостиниц, дополнив словами «за исключением специализированного жилищного фонда». Например, так: не допускается размещение в жилых помещениях, кроме отнесенных к специализированному жилищному фонду, гостиниц; жилое помещение в многоквартирном доме, за исключением отнесенного к специализированному жилищному фонду, не может использоваться для предоставления гостиничных услуг. Вполне можно допустить такой специализированный жилищный фонд в составе жилищного фонда коммерческого использования (п. 3 ч. 3 ст. 19 Жилищного кодекса). Такие помещения должны отвечать установленным санитарным и техническим правилам и нормам, требованиям пожарной безопасности, экологическим и иным требованиям законодательства, быть благоустроенными применительно к условиям соответствующего населенного пункта; это должны быть отдельные (изолированные и обособленные) жилые помещения, квартиры или комнаты (пп. 4, 5 Правил отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду, утв. постановлением Правительства РФ от 26.01.2006 № 42). Можно установить повышенные требования по изоляции воздушного шума, санитарно-эпидемиологической безопасности, если это требуется с учетом действующих положений раздела II (требования, которым должно отвечать жилое помещение) Положения о признании помещения жилым....утв. постановлением Правительства РФ от 28.01.2006 № 47. Притом что вопросы безопасной эксплуатации как жилых, так и нежилых зданий регулируются одним федеральным законом — Федеральным законом от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений». Напомним, что ранее в Жилищном кодексе РСФСР была ст. 7 следующего содержания: жилые дома и жилые помещения предназначены для постоянного проживания граждан, а также для использования в установленном порядке в качестве служебных жилых помещений, жилых помещений из фондов жилья для временного поселения, общежитий и других специализированных жилых помещений. То есть не было жесткой привязки специалфонда к государственному или муниципальному, составлявшему его основной массив. В дореволюционной и советской России широко была распространена практика отвода помещений под служебные квартиры прямо по месту службы, примером чего являются многочисленные съезжие дома при пожарных частях в Санкт-Петербурге.

В определении от 05.11.2003 № 403-О «По запросу Правительства Москвы о проверке конституционности пунктов 2 и 3 ст. 2 Федерального закона „О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации“, п. 3 ст. 11 и п. 7 ст. 28 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» Конституционный Суд установил границы, в пределах которых субъекты Российской Федерации и муниципальные образования вправе осуществлять регулирование отношений по приватизации принадлежащего им публичного имущества.

Конституционный Суд отметил, что регламентация порядка и условий приватизации государственной и муниципальной собственности обусловлена, прежде всего, тем, что такие отношения носят преимущественно публично-правовой характер.

Таким образом, по мнению Конституционного Суда, отношения по приватизации публичного имущества регулируются, прежде всего, нормами публичного права.

Конституционный Суд указал, что закрепив единые условия приватизации государственной собственности и избрав в качестве принципа определения стоимости земельных участков установление ее верхнего и нижнего пределов (что направлено на предотвращение как занижения, так и завышения цены приватизируемых участков), федеральный законодатель предоставил гарантию юридического равенства участникам гражданского оборота в этой сфере при реализации ими прав и свобод, в частности, закрепленных в ст. 8, 34, 35 и 36 Конституции Российской Федерации свободы экономической деятельности, права собственности (в том числе на земельные участки) и права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом деятельности. Вместе с тем не исключается право субъектов Российской Федерации и муниципальных образований самостоятельно осуществлять регулирование отношений по ряду вопросов, касающихся приватизации государственного и муниципального имущества, в частности определять порядок принятия решений об условиях приватизации государственного и муниципального имущества, в том числе земли, включая определение ее цены в пределах, установленных федеральным законодателем.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования вправе осуществлять весьма скромное правовое регулирование приватизации принадлежащего им имущества в части определения порядка принятия решений об условиях приватизации, а также цены приватизируемого имущества в пределах, установленных федеральным законом.

Таким образом, согласно правовой позиции Конституционного Суда решения о приватизации публичного имущества, в том числе служебного жилищного фонда, не должны быть произвольными, должны в обязательном порядке сопровождаться соответствующими расчетами и социально-экономическим обоснованием. Решения о приватизации публичного имущества не должны приводить к невозможности осуществления полномочий по решению вопросов жизнеобеспечения населения; а нормативные правовые акты органов публичной власти должны содержать критерии принятия решений о приватизации публичного имущества: возможности, сроки и условия его приватизации. Нам представляется, что недопустимо планирование приватизации, принятие решения о приватизации публичного имущества и приватизация публичного имущества, если у соответствующего публичного образования одновременно имеется потребность в аналогичном по характеристикам имуществе для реализации его полномочий и не рассмотрена альтернатива использования публичного имущества для иных публичных нужд, в том числе иных публичных образований. Подобные ситуации довольно легко отследить при сравнении планов приватизации публичного недвижимого имущества и планов-графиков соответствующих закупок. Разумеется, при этом необходимо соотносить стоимость приобретения и содержания приобретаемого в процессе публичных закупок публичного имущества и стоимость ремонта (восстановления), содержания отчуждаемого публичного имущества-аналога для возможности использования в публичных целях, эксплуатационные и потребительские характеристики такого имущества. Полагаем, что именно таковы дальнейшие практические следствия выработанной Конституционным Судом правовой позиции.

2. Правовой режим бюджетных средств и фискальных платежей исследовался Конституционным Судом при рассмотрении вопроса об особенностях исполнения

денежных требований по обязательствам перед Российской Федерацией в отношении бюджетных средств (постановление от 23.12.1997 № 21-П «По делу о проверке конституционности п. 2 ст. 855 Гражданского кодекса Российской Федерации и части шестой ст. 15 Закона Российской Федерации „Об основах налоговой системы в Российской Федерации“», определения от 14 декабря 1999 г. № 220-О, от 3 октября 2006 г. № 439-О, от 24 июня 2008 г. № 364-О-О, от 15 июля 2008 г. № 563-О-О, от 19 мая 2009 г. № 596-О-О, постановление от 17.06.2004 № 12-П «По делу о проверке конституционности п. 2 ст. 155, пунктов 2 и 3 ст. 156 и абзаца двадцать второго ст. 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия», постановление от 14.07.2005 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 год, на 2004 год и на 2005 год и Постановления Правительства Российской Федерации „О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти“ в связи с жалобами граждан Э.Д. Жуховицкого, И.Г. Пойма, А.В. Понятовского, А.Е. Чеславского и ОАО „Хабаровскэнерго“», постановление от 20.07.2011 № 20-П «По делу о проверке конституционности положений п. 4 ст. 93.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации, части 6 ст. 5 Федерального закона „О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» и ст. 116 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» в связи с запросом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации»). Конституционный Суд отметил, что само по себе установление особенностей исполнения денежных требований по обязательствам перед Российской Федерацией относится к дискреционным полномочиям федерального законодателя в области регулирования сроков для обращения в суд, которые могут быть не только изменены им, но и отменены; исходя из предназначения федерального бюджета как материальной основы реализации конституционных функций публичной власти, в том числе функций социального правового государства (ст. 1, 2, 7 и 18 Конституции Российской Федерации), федеральный законодатель вправе определить не только порядок правомерного использования бюджетных средств, но и меры их адекватной защиты; введение дополнительных мер защиты средств федерального бюджета — поскольку они обусловлены объективной спецификой соответствующего объекта публичной собственности, направлены на поддержание экономического суверенитета государства и надлежащих финансовых условий для эффективного обеспечения органами государственной власти прав и свобод человека и гражданина на всей территории Российской Федерации и при этом не посягают на основное содержание конституционных прав субъектов экономической деятельности — не может рассматриваться как несовместимое с требованиями ст. 8 (часть 2) Конституции Российской Федерации. Ранее в постановлении от 23.12.1997 № 21-П «По делу о проверке конституционности п. 2 ст. 855 Гражданского кодекса Российской Федерации и части шестой ст. 15 Закона Российской Федерации „Об основах налоговой системы в Российской Федерации“ в связи с запросом Президиума Верховного Суда Российской Федерации» указав, что установленная п. 2 ст. 855 ГК РФ очередность перечисления денежных средств может приводить к нарушению конституционной обязанности платить законно установленные налоги и сборы (ст. 57 Конституции Российской Федерации) и формирует правовые условия для легального отказа от ее выполнения, Конституционный Суд подчеркнул, что налоги являются

важнейшим источником доходов бюджета, за счет которого должны обеспечиваться соблюдение и защита прав и свобод граждан, а также осуществление социальной функции государства (ст. 2 и 7 Конституции Российской Федерации). *Без поступлений в бюджет налоговых платежей невозможно финансирование предприятий, выполняющих государственный заказ, учреждений здравоохранения, образования, армии, правоохранительных органов и т.д., а следовательно, также выплат заработной платы работникам бюджетной сферы.* Поэтому конституционные обязанности выплачивать вознаграждения за труд и платить законно установленные налоги и сборы не должны противопоставляться друг другу, так как установление жесткого приоритета для одной из них означает невозможность реализации, а следовательно, умаление равно защищаемых прав и законных интересов тех или других групп граждан, что не соответствует также ст. 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

Постановление Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 № 12-П «По делу о проверке конституционности п. 2 ст. 155, пп. 2 и 3 ст. 156 и абзаца двадцать второго ст. 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия» говорит о значении бюджетной системы для реализации функций и задач публичной власти и прав и законных интересов граждан и раскрывает правовую природу отношений по формированию и исполнению бюджетов. Согласно ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджет представляет собой форму образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления, что *предопределяет публично-правовую природу отношений, связанных с формированием и исполнением бюджетов, а также характер правового регулирования, особенности разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в финансово-бюджетной сфере.* Бюджет каждого территориального уровня как инструмент реализации финансовой политики государства служит для распределения и перераспределения финансовых ресурсов на определенной территории, посредством чего происходит финансовое обеспечение публичных функций, а сами бюджетные отношения выступают в таком случае существенным элементом социально-экономического развития государства и муниципальных образований. *Бюджет субъекта Российской Федерации или местный бюджет не существуют изолированно — они являются составной частью финансовой системы Российской Федерации.* Недостаточность собственных доходных источников на уровне субъектов Российской Федерации или муниципальных образований влечет необходимость осуществлять бюджетное регулирование в целях сбалансированности соответствующих бюджетов, что, в частности, обеспечивается посредством оказания финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в форме предоставления дотаций на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, субвенций и субсидий на финансирование отдельных целевых расходов, бюджетных кредитов, бюджетной ссуды на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджета субъекта Российской Федерации (ст. 133 Бюджетного кодекса Российской Федерации). Тем самым *предопределяется публично-правовой характер регулирования бюджетных отношений, выступающих в качестве экономического выражения суверенитета государства, материальной основы осуществления публичных функций и полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, деятельность которых как публичных субъектов в силу статей 1 (часть 1), 4 (часть 2), 15 (части 1 и 2), 66 (ча-*

сти 1 и 2), 76 (части 1, 2 и 5) Конституции Российской Федерации должна осуществляться в финансово-бюджетной сфере исключительно на правовых основаниях и в пределах, дозволенных Конституцией Российской Федерации и действующим законодательством. *Публичный характер бюджетно-правового регулирования не исключает в то же время применения к бюджетным отношениям положений гражданского законодательства, но только в случаях, прямо предусмотренных федеральным законодательством.* Из наличия имущественных начал в бюджетных правоотношениях и одновременно — властного характера правового регулирования в этой сфере исходит Гражданский кодекс Российской Федерации, в п. 3 ст. 2 которого закрепляется, что к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством. Таким образом, из Конституции Российской Федерации, а именно из закрепленных в ней требований единства финансовой политики и финансового регулирования, установления правовых основ единого рынка, единства экономического пространства, получивших развитие в федеральных законах, вытекает, что функционирование бюджетной системы Российской Федерации имеет целью гарантирование основ конституционного строя, финансовое обеспечение прав и свобод человека и гражданина, что, в свою очередь, предопределяет конституционные требования к надлежащей регламентации бюджетно-правового статуса субъектов Российской Федерации и муниципальных образований как участников бюджетных отношений, в том числе — по обслуживанию счетов бюджетов.

В постановлении от 14.07.2005 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 год, на 2004 год и на 2005 год и Постановления Правительства Российской Федерации „О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти“ в связи с жалобами граждан Э.Д. Жуховицкого, И.Г. Пойма, А.В. Понятовского, А.Е. Чеславского и ОАО „Хабаровскэнерго“» Конституционный Суд, подчеркивая, что государство, тем не менее, не может использовать такое правовое регулирование, которое приводило бы к неравенству публично-правовых образований и частных лиц, в то же время отмечает, что эффективное выполнение государством возложенных на него публичных функций, в том числе связанных с гарантированием и защитой прав и свобод граждан, с необходимостью предполагает должный уровень их материально-финансовой обеспеченности посредством образования и использования публично-правовых фондов денежных средств — бюджетов. Вынесение судебных решений по искам к Российской Федерации порождает коллизию конституционных ценностей, — своевременности и полноты исполнения судебного решения, с одной стороны, и стабильности и непрерывности в реализации государством возложенных на него функций и, следовательно, стабильности гарантированного государством конституционно-правового статуса личности — с другой. Данная коллизия, исходя из необходимости обеспечения баланса названных конституционных ценностей и недопустимости умаления ни одной из них, подлежит разрешению, в том числе, на основе закрепленного в ст. 17 (часть 3) Конституции Российской Федерации принципа, согласно которому осуществление прав и свобод человека и гражданина (а значит, и права на судебную защиту) не должно нарушать права и свободы других лиц. Учитывая это, федеральный законодатель вправе установить порядок исполнения судебных решений в отношении государства, предусматривающий определенные изъятия из такого общего правила исполнительного производства, как применение к должнику мер принуж-

дения вплоть до принудительного отчуждения имущества. Государству в процессе исполнения судебного решения, вынесенного по иску к Российской Федерации (как и по денежным обязательствам получателей средств федерального бюджета, подлежащим исполнению за счет средств федерального бюджета), во всяком случае должна быть обеспечена возможность принять организационно-технические меры по перераспределению бюджетных средств, находящихся на казначейских счетах, таким образом, чтобы реализация права на судебную защиту не парализовала деятельность соответствующих государственных структур (решения и действия которых стали причиной вынесения судебного решения) и, следовательно, не привела бы к нарушению обеспечиваемых их функционированием прав и свобод человека и гражданина.

Вопрос о правовой природе налогов, сборов и фискальных платежей и конституционности их установления многократно рассматривался Конституционным Судом и неоднократно выступал предметом многочисленных научных исследований. Нам хотелось бы отметить постановление Конституционного Суда РФ от 31.05.2016 № 14-П «По делу о проверке конституционности положений ст. 31.1 Федерального закона „Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации“, постановления Правительства Российской Федерации „О взимании платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн“ и ст. 12.21.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы», в котором исследовался вопрос правовой природы платы за возмещение вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 т. Этот вопрос напрямую касается в принципе любых фискальных платежей за такое пользование публичным имуществом, которое предполагает возможность снижения его потребительских качеств, и не только публичного имущества общего пользования. Конституционный Суд отметил, что содержание автомобильных дорог общего пользования федерального значения как имущества, находящегося в публичной собственности и предназначенного, в том числе, для использования гражданами и их объединениями в связи с осуществлением ими предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, за счет средств, поступающих в федеральный бюджет в виде налогов, сборов и иных публично-правовых платежей, не исключает возможность возложения обязанности по дополнительному — по сравнению с иными пользователями — финансированию дорожной деятельности на субъектов, которые наиболее интенсивно эксплуатируют автомобильные дороги, получая непосредственную экономическую выгоду от их развития и вместе с тем существенно ускоряя износ дорожного полотна. Государство, обладающее достаточно широкой дискрецией в выборе конкретных направлений и содержания фискальной политики, самостоятельно определяет целесообразность обложения публичными платежами тех или иных экономических объектов, в том числе в сфере дорожного движения. При этом на нормативные акты в указанной сфере — исходя из того что взимание публичных платежей фискального характера всегда влечет обременения права собственности и свободы экономической деятельности (ст. 34 и 35 Конституции Российской Федерации) — в полной мере распространяются требования ст. 57 Конституции Российской Федерации о законно установленных налогах и сборах и ее ст. 55 (часть 3), допускающей возможность введения в случае необходимости ограничений прав и свобод, но только федеральным законом и лишь соразмерно (пропорционально) конституционно одобряемым целям. Обязанность вне-

сения платы за использование данного публичного ресурса, широко применяемая в отношении движения по автомобильным дорогам грузовых транспортных средств в практике зарубежных стран с развитой транспортной инфраструктурой, введена федеральным законодателем — с учетом повышенного негативного воздействия грузовых транспортных средств на состояние дорожного полотна — для обеспечения сохранности и восстановления автомобильных дорог общего пользования федерального значения, их соответствия нормативным требованиям и, в конечном счете, безопасности дорожного движения.

Таким образом, Конституционный Суд в очередной раз обратил внимание на сходство правовых режимов налогов, сборов и иных фискальных платежей (налоговых и неналоговых платежей) как доходов бюджетной системы, что предполагает их установление федеральным законом либо в соответствие с федеральным законом, законно по форме и по содержанию и лишь соразмерно (пропорционально) конституционно одобряемым целям.

Продолжение в следующем номере.

Литература

1. Винницкий А. В. Публичная собственность. М. : Статут, 2013. 732 с.
2. Медведев И. Р. Разрешение городских конфликтов : монография. М. : Инфотропик Медиа, 2017. 372 с.

Об авторе:

Шульженко Станислав Игоревич, аспирант Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация); S.Shulgenko@yandex.ru

References

1. Vinnitskiy A. V. Public property. M.: Statute, 2013. 732 p. (In rus).
2. Medvedev I. R. Resolution of urban conflicts: monograph. M.: Infotropik Media, 2017. 372 p. (In rus).

About the author:

Stanislav I. Shulzhenko, Graduate Student of North-West Institute of Management, Branch of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation); S.Shulgenko@yandex.ru