

По запросу Правительства Москвы о проверке конституционности пунктов 2 и 3 статьи 2 Федерального закона "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации", пункта 3 статьи 11 и пункта 7 статьи 28 Федерального закона "О приватизации государственного и муниципального имущества"

Определение · № 403-О · от 05.11.2003 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по запросу Правительства Москвы о проверке конституционности
пунктов 2 и 3 статьи 2 Федерального закона

"О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации",

пункта 3 статьи 11 и пункта 7 статьи 28 Федерального закона

"О приватизации государственного и муниципального имущества"

город Москва 5 ноября 2003 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей
М.В.Баглая, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева,
М.И.Клеандрова, А.Л.Кононова, Л.О.Красавчиковой, Ю.Д.Рудкина, А.Я.Сливы, В.Г.Стрекозова,
О.С.Хохряковой, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи В.Г.Ярославцева, проводившего на основании
статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации"
предварительное изучение запроса Правительства Москвы,

у с т а н о в и л:

1. В запросе Правительства Москвы оспаривается конституционность пунктов 2 и 3 статьи 2
Федерального закона от 25 октября 2001 года "О введении в действие Земельного кодекса
Российской Федерации", согласно которым субъектом Российской Федерации устанавливается цена
земли в поселениях с численностью населения свыше 3 миллионов человек - в размере от пяти- до
тридцатикратного размера ставки земельного налога за единицу площади земельного участка; от
500 тысяч до 3 миллионов человек - в размере от пяти- до семнадцатикратного размера ставки
земельного налога за единицу площади земельного участка; до 500 тысяч человек, а также за
пределами черты поселений - в размере от трех до десятикратного размера ставки земельного
налога за единицу площади земельного участка (на начало текущего календарного года). До
установления субъектом Российской Федерации цены земли применяется соответствующая
минимальная ставка земельного налога. При продаже земельного участка к его стоимости
применяется поправочный коэффициент, учитывающий основной вид использования расположенных
на земельном участке здания, строения, сооружения. Поправочные коэффициенты, учитывающие
основные виды использования, утверждаются Правительством Российской Федерации в размере от
0,7 до 1,3.

В запросе оспаривается также пункт 3 статьи 11 и пункт 7 статьи 28 Федерального закона от 21
декабря 2001 года "О приватизации государственного и муниципального имущества", согласно
которым стоимость земельных участков принимается равной пятикратному размеру ставки
земельного налога за единицу площади земельных участков - в поселениях с численностью
населения свыше 500 тысяч человек или трехкратному размеру ставки земельного налога - в
остальных случаях. Цена выкупа земельного участка устанавливается субъектами Российской
Федерации в поселениях с численностью населения свыше 3 миллионов человек - в размере от пяти-

до тридцатикратного размера ставки земельного налога за единицу площади земельного участка; от 500 тысяч до 3 миллионов человек - в размере от пяти- до семнадцатикратного размера ставки земельного налога за единицу площади земельного участка; до 500 тысяч человека, а также за пределами черты поселений - в размере от трех- до десятикратного размера ставки земельного налога за единицу площади земельного участка (на начало текущего календарного года). До установления цены выкупа земельных участков субъектами Российской Федерации цена соответствующих земельных участков определяется, исходя из указанных в данном пункте минимальных размеров.

Заявитель утверждает, что установлением необоснованно заниженных цен продажи земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, ущемляется конституционное право субъектов Российской Федерации и муниципальных образований свободно распоряжаться землей, собственниками которой они являются; ограничена их свобода экономической деятельности; нарушен конституционный принцип признания и защиты равным образом всех форм собственности; не учитываются особенности земли как объекта окружающей среды, являющегося невосполнимым природным ресурсом; нарушаются законные интересы народов, проживающих на соответствующих территориях. Тем самым, по мнению заявителя, оспариваемые положения противоречат статьям 8 (части 1 и 2), 9 (часть 1), 36 (часть 2), 72 (пункт "в" части 1) Конституции Российской Федерации.

2. Согласно статье 5 (часть 3) Конституции Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации является принципом федеративного устройства Российской Федерации, обуславливающим закрепление в Конституции Российской Федерации предметов ведения Российской Федерации (статья 71), предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (статья 72), а также полноту государственной власти субъектов Российской Федерации (статья 73).

Установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экономического развития Российской Федерации, а также установление правовых основ единого рынка, основ ценовой политики (включая ценовую политику на землю), согласно пунктам "е" и "ж" статьи 71 Конституции Российской Федерации, относятся к сфере ведения Российской Федерации. Вопросы же владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами (пункт "в"), разграничение государственной собственности (пункт "г"), природопользование (пункт "д"), земельное законодательство (пункт "к") Конституция Российской Федерации, ее статья 72 (часть 1), относит к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, по предметам которого в соответствии с ее статьей 76 (часть 2) издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Таким образом, из названных статей Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 11 (часть 3), 36 (часть 3) и 94 следует, что Федеральное Собрание вправе осуществлять законодательное регулирование вопросов, относящихся к данным предметам ведения, определять условия и порядок пользования землей, конкретные полномочия и компетенцию органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в указанной сфере.

При этом наличие федерального законодательства, которым регулируются отношения, касающиеся ценовой политики на землю как одного из направлений экономической политики государства, исключает для субъекта Российской Федерации установление собственного регулирования в противоречие с федеральным. Такой запрет вытекает из статей 15 (часть 2) и 76 (части 1, 2 и 5) Конституции Российской Федерации (соответствующая правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации изложена в Постановлении от 13 декабря 2001 года по делу о проверке

конституционности части второй статьи 16 Закона города Москвы "Об основах платного землепользования в городе Москве".)

3. Федеральный законодатель, реализуя свою компетенцию по регулированию земельных отношений, определил в Федеральном законе "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" и в Федеральном законе "О приватизации государственного и муниципального имущества" процедуру, формы и способы приватизации земельных участков. Регламентация данными законами порядка и условий приватизации государственной и муниципальной собственности обусловлена прежде всего тем, что такие отношения носят преимущественно публично-правовой характер (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июня 1999 года N 64-О по делу о проверке конституционности пунктов 4.9 и 4.10 Основных положений государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года).

В Постановлении от 3 ноября 1998 года по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 4 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" Конституционным Судом Российской Федерации была сформулирована правовая позиция, согласно которой государство, закрепляя в законе право на приватизацию, обязано обеспечить гражданам и юридическим лицам возможность его реализации, гарантируя при передаче имущества в собственность соблюдение принципов и норм, закрепленных Конституцией Российской Федерации, в том числе в ее статье 9, в соответствии с которой земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (часть 1); земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (часть 2); статье 36, установившей, что граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю (часть 1); 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 (часть 2).

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 статьях 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. Однако осуществление этого права возможно по окончании регулируемого Федеральным законом от 17 июля 2001 года "О разграничении государственной собственности на землю" процесса разграничения государственной собственности на землю на федеральную собственность, собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность, который проводится в соответствии с Правилами, устанавливающими процедуру подготовки и согласования перечней земельных участков, на которые у Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований возникает право собственности (постановление Правительства Российской Федерации от 4 марта 2002 года N 140) и который до

настоящего времени не завершен.

Споры между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями о разграничении государственной собственности на землю должны разрешаться заинтересованными сторонами с использованием согласительных процедур, а в случае недостижения согласованного решения - рассматриваться судом (статья 7 Федерального закона "О разграничении государственной собственности на землю").

Таким образом, оспариваемые положения, касающиеся принципа определения стоимости земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, при продаже их собственникам расположенных на них зданий, строений и сооружений, а также применяемых до установления субъектом Российской Федерации цены земли минимальных ставок земельного налога, не могут с учетом правовых позиций, выраженных Конституционным Судом Российской Федерации в его решениях, рассматриваться как нарушающие конституционные права субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

4. Разрешая вопрос о принятии обращения к рассмотрению, Конституционный Суд Российской Федерации с учетом части второй статьи 36 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" определяет, имеется ли в действительности неопределенность в вопросе о соответствии оспариваемой нормы Конституции Российской Федерации либо такая неопределенность является мнимой, а ссылки на указанные в обращении статьи Конституции Российской Федерации - необоснованными или произвольными.

Содержащиеся в запросе Правительства Москвы доводы фактически сводятся к тому, что субъекты Российской Федерации и муниципальные образования должны быть наделены правом определения в иных пределах стоимости земельных участков при продаже их собственникам расположенных на них зданий, строений и сооружений. Между тем разрешение данного вопроса Конституционным Судом Российской Федерации фактически означало бы оценку целесообразности и экономической обоснованности решений законодательного органа, что не входит в полномочия Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку в силу части третьей статьи 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации решает исключительно вопросы права.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктами 1 и 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л:

1. Отказать в принятии к рассмотрению запроса Правительства Москвы, поскольку он не отвечает требованиям Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в соответствии с которыми обращение признается допустимым, и поскольку разрешение поставленного в нем вопроса Конституционному Суду Российской Федерации неподведомственно.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данному запросу окончательно и обжалованию не подлежит.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Российской газете" и "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации

N 403-О