



**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА**

Федерального Собрания Российской Федерации

**ОБЗОР РЕШЕНИЙ**

**высших судов Российской Федерации**

**по вопросам ведения Комитета Государственной Думы  
по региональной политике и местному самоуправлению  
за 2020–2022 годы**

Издание Государственной Думы  
2023

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА  
Федерального Собрания Российской Федерации

Обзор решений  
высших судов Российской Федерации  
по вопросам ведения Комитета Государственной Думы  
по региональной политике и местному самоуправлению  
за 2020–2022 годы

Издание Государственной Думы  
Москва • 2023

УДК 342.532:342.56  
ББК 67.400.62+67.71  
О-14

**Под общей редакцией**  
председателя Комитета Государственной Думы  
по региональной политике и местному самоуправлению  
**А.Н. Диденко**

**Составители:**

**Бабичев И. В.**, руководитель аппарата Комитета Государственной Думы  
по региональной политике и местному самоуправлению;

**Павлов А. В.**, заместитель руководителя аппарата  
Комитета Государственной Думы по региональной политике  
и местному самоуправлению;

**Волков В. В.**, главный советник аппарата Комитета Государственной Думы  
по региональной политике и местному самоуправлению;

**Калантарова Н. Р.**, ведущий советник аппарата  
Комитета Государственной Думы по региональной политике  
и местному самоуправлению;

**Тагиев Т. Р.**, советник аппарата Комитета Государственной Думы  
по региональной политике и местному самоуправлению

О-14 **Обзор решений высших судов Российской Федерации по вопросам ведения Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению за 2020–2022 годы.** – М.: Издание Государственной Думы, 2023. – 224 с.

УДК 342.532:342.56  
ББК 67.400.62+67.71

## СОДЕРЖАНИЕ

Обращение к читателям председателя Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению А. Н. Диденко . . . . .	4
Обзор решений Конституционного Суда Российской Федерации за 2020 год по вопросам ведения Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению . . . . .	8
Обзор решений Конституционного Суда Российской Федерации за 2021 год по вопросам ведения Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению . . . . .	80
Обзор решений Конституционного Суда Российской Федерации за 2022 год по вопросам ведения Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению . . . . .	110
Обзор решений Верховного Суда Российской Федерации за 2020 год по вопросам ведения Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению . . . . .	141
Обзор решений Верховного Суда Российской Федерации за 2021 год по вопросам ведения Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению . . . . .	176
Обзор решений Верховного Суда Российской Федерации за 2022 год по вопросам ведения Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению . . . . .	218

## Уважаемые читатели!



В Российской Федерации нет ни одного более или менее значимого вопроса экономического, социального, экологического или иного характера, который мог бы быть решен вне преломления через призму федеративных отношений, регионального развития и местного самоуправления, без учета специфики построения единой системы публичной власти в государстве федеративного типа. Это определяется не только обширным кругом вопросов, который отнесен Конституцией Российской Федерации (статья 72) к кругу полномочий по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Значимость федеративных отношений диктуется также большим разнообразием в условиях и уровне развития

субъектов федерации и муниципалитетов, высокой степенью зависимости большинства из них от различных финансово-бюджетных и иных взаимодействий с федеральным центром. В этом смысле постоянное совершенствование федеративных отношений и местного самоуправления – это необходимая предпосылка к практическому достижению всех целей развития Российской Федерации в целом, включая и приоритеты ее безопасности.

На состоявшемся 15 декабря 2022 года заседании Совета по стратегическому развитию и национальным проектам Президентом Российской Федерации В. В. Путиным было поставлено шесть ключевых задач социально-экономического развития Российской Федерации на 2023 год, решение которых позволит успешно продвигаться к достижению национальных целей, установленных до 2030 года.

Первая задача – вывод взаимодействия с ключевыми партнерами на новый уровень.

Вторая – укрепление технологического суверенитета и опережающий рост обрабатывающей промышленности.

Третья – обеспечение финансового суверенитета страны.

Четвертая – опережающее развитие инфраструктуры.

Пятая – снижение бедности и неравенства, сокращение разрыва в потенциале регионов, повышение реальных доходов граждан.

Шестая – защита материнства, детства, поддержка семей и сбережение народа.

Открывая 10 января 2023 года четвертую сессию Государственной Думы восьмого созыва, её Председатель В. В. Володин отметил: «Сегодня, несмотря на вызовы и проблемы, мы должны делать все для достижения национальных целей развития. Президентом России поставлены для их решения шесть указанных задач».

Задачи, поставленные Президентом, направлены в том числе и на сокращение разрыва в потенциале регионов, прежде всего за счет опережающего развития инфраструктуры, включая инфраструктуру муниципалитетов. Цель такой работы, среди прочего, – повышение реальных доходов граждан, защита материнства и детства, поддержка семей, особенно многодетных семей, что в итоге призвано решить основную задачу – народосбережение, народоумножение и повышение человеческого потенциала сообществ.

Исполнение должностными лицами и органами государственной власти и местного самоуправления возложенных на них полномочий, в том числе по достижению поставленных целей, осуществляется не только в рамках базовых нормативных правовых актов по соответствующим предметам ведения, но и в соответствии со всем спектром отраслевого законодательства. При этом необходимо четкое определение правовой природы таких полномочий, их точное соотнесение с предметами ведения соответствующих уровней публичной власти, установленными основополагающими базовыми законодательными актами, что зачастую вызывает необходимость не только внесения соответствующих изменений в действующее отраслевое законодательство, но и принятие по ним концептуальных решений органами судебной власти, особое значение среди которых имеют, конечно же, решения высших судов – Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации.

В этой связи необходимо отметить, что к нормативной базе по предмету регулирования Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению относятся не только базовые законодательные акты, среди которых такие федеральные законы, как:

- от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»,
- от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»,
- от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»,
- от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»,
- от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и ряд других,

но и весь спектр отраслевого законодательства, затрагивающего сферы федеративного устройства, региональной политики, местного самоуправления, государственной гражданской и муниципальной службы, организации предоставления государственных и муниципальных услуг.

Изменение политико-правового поля, социально-экономической ситуации, внешние и внутренние вызовы, модернизация основных сфер жизни – все это неизменно приводит к соответствующим корректировкам во всех отраслях российского права, что неизменно фиксируется и в судебных актах.

При этом судебная практика фактически является вспомогательным источником права, восполняя пробелы в действующем законодательстве

и определяя единые подходы к толкованию и применению судами и правоприменителями норм права.

Необходимо оговориться, что в российской правовой науке распространена точка зрения, согласно которой судебный прецедент не является источником российского права, так как судебная практика не содержит правовых норм, в связи с чем не может быть признана составной частью правовой системы Российской Федерации. Вместе с тем следует заметить, что «упреждающие» разъяснения правового регулирования, в том числе в контексте новых правовых норм, Конституционным Судом Российской Федерации и Пленумом Верховного Суда Российской Федерации и уникальный характер таких разъяснений в глобальном контексте, влияние научно-технического прогресса и запросов солидарного гражданского общества на разъяснения высших судебных инстанций имеют значительное влияние не только на правоприменительную практику, но и на законодательный и нормотворческий процесс.

Таким образом, разъяснения высших судебных органов имеют существенное регулирующее значение не только для судебной, но и для иной правоприменительной и правотворческой практики, независимо от того, признаются ли они источником права или выступают в качестве актов судебного толкования. Судебная практика всегда служила достижению главной цели правосудия – принятия законного и обоснованного судебного акта. В процессе судопроизводства осуществляется толкование действующего законодательства, в результате чего возникает основа для восполнения пробелов в существующих нормативно-правовых актах.

Иными словами, роль высшей судебной власти в совершенствовании законодательного регулирования может отождествляться с правотворческой деятельностью в широком смысле ее понимания. Правообразовательная деятельность высших судебных органов так или иначе направлена на восполнение пробелов в правовых нормах и праве в целом.

Кроме того, одна из основных ролей судебной власти в государственном механизме – это инструмент проверки законности и обоснованности действий и решений органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц, действий и распоряжений общественных объединений, коммерческих организаций и их руководящих лиц и т. д. путем рассмотрения жалоб и заявлений граждан и юридических лиц.

Кроме того, специфическая роль судебной власти в механизме разделения властей состоит в удержании законодательной и исполнительной властей всех уровней в рамках конституционной законности путем осуществления судебного контроля за этими ветвями власти во всех сферах регулирования общественно-политических отношений.

Учитывая данный фактор, а также широкий спектр нормативно-правовой базы по вопросам ведения Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению, в настоящий сборник было решено включить акты Конституционного и Верховного

Судов Российской Федерации за последние годы по наиболее актуальным и типичным вопросам, составляющим правовую основу деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления<sup>1</sup>.

С более полным обзором решений высших судов Российской Федерации по вопросам ведения Комитета можно ознакомиться на официальном сайте Комитета в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Sudebnaya-praktika> и на страницах научно-практического журнала «Местное право».

*Председатель Комитета Государственной Думы  
по региональной политике и местному самоуправлению  
(фракция ЛДПР)  
А. Н. Диденко*

---

<sup>1</sup> Материалы рукописи подготовлены с использованием информационно-правовой системы АО «КонсультантПлюс».



**ОБЗОР РЕШЕНИЙ**  
**Конституционного Суда Российской Федерации**  
**за 2020 год по вопросам ведения Комитета Государственной Думы**  
**по региональной политике и местному самоуправлению**

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**  
**от 13 февраля 2020 года № 8-П**

**По делу о проверке конституционности пунктов 1 и 2 статьи 5**  
**Федерального закона «О муниципальной службе в Российской**  
**Федерации» в связи с жалобой гражданки Н.Г. Мальшевой**

1. В соответствии со статьей 5 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации (далее – государственная гражданская служба) обеспечивается, в частности, посредством единства основных квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы (пункт 1), а также единства ограничений и обязательств при прохождении муниципальной службы и государственной гражданской службы (пункт 2).

1.1. Конституционность приведенных законоположений оспаривает гражданка Н. Г. Мальшева (до вступления в брак в августе 2018 года она носила фамилию Егорова), которая в июне 2017 года обратилась в администрацию Цивильского района Чувашской Республики с заявлением о приеме ее на должность муниципальной службы – начальника отдела строительства и ЖКХ управления экономики, строительства и ЖКХ. При этом заявительницей во исполнение требований части 3 статьи 16 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» была представлена собственноручно заполненная и подписанная анкета по форме, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2005 года № 667-р (далее – анкета), в которой в пункте 9 «Были ли Вы судимы (когда и за что)» ею был поставлен прочерк. Решением конкурсной комиссии от 22 июня 2017 года Н. Г. Егорова (Мальшева) была признана победителем конкурса на замещение указанной вакантной должности и с 26 июня 2017 года приступила к работе. В дальнейшем по результатам конкурсного отбора заявительница была включена в кадровый резерв администрации Цивильского района Чувашской Республики и с 23 ноября 2017 года назначена на иную должность муниципальной службы – первый заместитель главы администрации – начальник управления экономики, строительства и ЖКХ администрации Цивильского района Чувашской Республики.

Между тем в ходе проверки, проведенной в январе 2018 года прокуратурой Цивильского района Чувашской Республики после получения

анонимного сообщения, было установлено, что при поступлении Н. Г. Егоровой (Мальшевой) на муниципальную службу ею не были представлены сведения о судимости, в то время как приговором мирового судьи судебного участка № 2 города Канаша Чувашской Республики от 11 ноября 2015 года она была признана виновной в совершении преступления, предусмотренного частью первой статьи 116 УК Российской Федерации, с назначением наказания в виде штрафа в размере 8000 рублей. Несмотря на то, что постановлением исполняющего обязанности мирового судьи судебного участка № 1 города Канаша Чувашской Республики от 15 сентября 2016 года судимость с заявительницы была снята до истечения срока погашения судимости, в адрес администрации Цивильского района Чувашской Республики по итогам указанной прокурорской проверки было внесено представление об устранении нарушений законодательства о муниципальной службе и противодействии коррупции, допущенных при приеме Н. Г. Егоровой (Мальшевой) на муниципальную службу.

Распоряжением администрации Цивильского района Чувашской Республики от 19 февраля 2018 года Н. Г. Егорова (Мальшева) освобождена от замещаемой должности, а трудовой договор с нею расторгнут по основанию, предусмотренному пунктом 3 части 1 статьи 19 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» (в связи с несоблюдением ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой и установленных статьями 13, 14, 14.1 и 15 данного Федерального закона). Увольнению заявительницы предшествовала служебная проверка, проведенная комиссией, созданной администрацией Цивильского района Чувашской Республики, которая пришла к выводу о том, что Н. Г. Егорова (Мальшева), поставив прочерк в пункте 9 анкеты, заполненной при поступлении на муниципальную службу, тем самым не указала на наличие у нее судимости, т. е. фактически предоставила заведомо недостоверные сведения.

Решением Волжского городского суда Республики Марий Эл от 6 июля 2018 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Марий Эл от 16 октября 2018 года, отказано в удовлетворении исковых требований Н. Г. Егоровой (Мальшевой) к администрации Цивильского района Чувашской Республики об обязанности выдать копии документов, связанных с работой, признании распоряжения об освобождении от замещаемой должности незаконным и необоснованным и восстановлении в должности муниципальной службы, взыскании заработной платы за время вынужденного прогула и компенсации морального вреда. При этом суды критически отнеслись к доводам заявительницы о том, что при поступлении на муниципальную службу у нее не было умысла представить заведомо недостоверные сведения, поскольку первоначально она указала в пункте 9 анкеты сведения о судимости, однако глава администрации Цивильского района Чувашской Республики разъяснил ей ее право не заполнять данный пункт по причине указания в самом тексте анкеты на необходимость его заполнения только при поступлении на государственную гражданскую службу, после чего Н. Г. Егорова (Мальшева) переписала анкету. Кроме того, суды признали не имеющим правового значения тот факт, что на момент поступления Н. Г. Егоровой (Мальшевой) на муниципаль-

ную службу и заполнения ею соответствующей анкеты судимость с заявительницы была снята, а деяние, за которое она была осуждена приговором суда, декриминализовано. По мнению судов, основанием для расторжения трудового договора с муниципальным служащим по инициативе представителя нанимателя служит сам факт представления гражданином при поступлении на муниципальную службу заведомо недостоверных или неполных сведений независимо от того, могли ли они повлиять на возможность принятия гражданина на муниципальную службу или явиться основанием для отказа в заключении с ним трудового договора.

В передаче кассационной жалобы Н. Г. Малышевой для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции отказано определением судьи Верховного Суда Республики Марий Эл от 14 марта 2019 года, который, ссылаясь, в частности, на пункт 2 статьи 5 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», указал, что на лицо, претендующее на замещение вакантной должности муниципальной службы, возлагается обязанность сообщения достоверных сведений о себе, в том числе касающихся судимости, а также признан несостоятельными доводы заявительницы в части оспаривания выводов судов нижестоящих инстанций об обязательности заполнения пункта 9 анкеты при поступлении на муниципальную службу.

В передаче кассационной жалобы заявительницы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации отказано определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 13 мая 2019 года, оснований не согласиться с которым не усмотрел и заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации (письмо от 19 июня 2019 года).

По мнению Н. Г. Малышевой, пункты 1 и 2 статьи 5 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» противоречат Конституции Российской Федерации, ее статьям 12, 17 (часть 3), 18, 19 (части 1 и 2), 54 (часть 2) и 55 (части 2 и 3), поскольку возлагают на гражданина, поступающего на муниципальную службу, обязанность сообщать о наличии у него судимости независимо от срока, истекшего с момента вынесения судом обвинительного приговора, а также вступления в силу нового уголовного закона, устранивающего преступность совершенного гражданином деяния, притом что соответствующий пункт анкеты, обязательной для представления гражданином при поступлении на муниципальную службу, подлежит заполнению только при поступлении на государственную гражданскую службу.

В подтверждение своих доводов заявительница приводит, в частности, позицию Департамента государственной политики в сфере государственной и муниципальной службы, противодействия коррупции Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, высказанную в письме от 21 августа 2018 года № 18-0/10/ООГ-1216, из которого следует, что информация о наличии или отсутствии судимости указывается гражданином лишь при поступлении на государственную гражданскую службу, в силу чего у гражданина, поступающего на муниципальную службу, не возникает обязанности заполнения пункта 9 анкеты. Кроме того, в указанном письме отмечается, что в целях обеспечения единства ограничений и обязательств при прохождении государственной гражданской службы

и муниципальной службы гражданину, поступающему на муниципальную службу, может быть лишь рекомендовано представить информацию о наличии либо отсутствии у него судимости, в то время как неуказание в анкете данных о том, что такой гражданин был судим, само по себе не может рассматриваться как представление работодателю заведомо ложных сведений при заключении трудового договора (контракта) и служить основанием для отказа в поступлении на муниципальную службу.

Аналогичный подход к решению вопроса о предоставлении лицом, поступающим на муниципальную службу, сведений о судимости применен, в частности, судебной коллегией по гражданским делам Ульяновского областного суда в апелляционном определении от 7 мая 2013 года № 33-1321/2013, на которое также ссылается Н. Г. Малышева.

1.2. В силу статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации, проверяя по жалобам граждан конституционность закона или отдельных его положений, примененных в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, и затрагивающих конституционные права и свободы, на нарушение которых ссылается заявитель, принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм; при принятии решения Конституционный Суд Российской Федерации не связан основаниями и доводами, изложенными в жалобе.

При этом применительно к вопросу о допустимости жалоб граждан на нарушение конституционных прав и свобод Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал, что рамки его компетенции по рассмотрению такого рода жалоб предполагают необходимость конституционного судопроизводства в случаях, когда без проверки конституционности оспариваемого закона нарушенные права и свободы не могут быть восстановлены (определения от 10 ноября 2002 года № 281-О, от 25 декабря 2007 года № 946-О-О, от 1 апреля 2014 года № 642-О и др.). По смыслу приведенной правовой позиции, в ситуации, свидетельствующей о нарушении конституционных прав и свобод заявителя, обратившегося в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой, и невозможности их восстановления иначе, чем посредством отправления конституционного правосудия, такая жалоба подлежит принятию к рассмотрению Конституционным Судом Российской Федерации.

Как следует из представленных Н. Г. Малышевой решений судов общей юрисдикции, пункт 1 статьи 5 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» в ее деле непосредственно не применялся, в связи с чем производство по настоящему делу в этой части подлежит прекращению в силу пункта 2 статьи 43 и статьи 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Что же касается требования заявительницы о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», то, признавая ее жалобу в соответствующей

части допустимой, Конституционный Суд Российской Федерации исходит из того, что данное законоположение было применено в деле Н. Г. Малышевой, рассмотрение которого судами общей юрисдикции завершено, а потому вопрос о восстановлении предположительно нарушенных прав и свобод заявительницы может быть разрешен исключительно посредством проверки конституционности указанной нормы, положенной в основу соответствующих судебных решений наряду с иными правовыми нормами, регулирующими отношения, связанные с поступлением на муниципальную службу и ее прекращением, а также определяющими правовое положение (статус) муниципальных служащих.

Вместе с тем при определении предмета рассмотрения по настоящему делу Конституционный Суд Российской Федерации принимает во внимание, что жалоба Н. Г. Малышевой на нарушение ее конституционных прав пунктом 2 статьи 5 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» обусловлена увольнением заявительницы с муниципальной службы по такому основанию, как несоблюдение ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой и установленных статьями 13, 14, 14.1 и 15 данного Федерального закона (а именно пунктом 9 части 1 статьи 13 – непредставление предусмотренных данным Федеральным законом, Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами сведений или представление заведомо недостоверных или неполных сведений при поступлении на муниципальную службу), в связи с неуказанием ею в анкете установленной формы сведений о судимости.

Исходя из этого предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу является пункт 2 статьи 5 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» в той мере, в какой он в системной связи с иными положениями этого Федерального закона служит основанием для решения вопроса о расторжении трудового договора за несоблюдение предусмотренных законом ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой, с муниципальным служащим, не указавшим при поступлении на муниципальную службу в анкете установленной формы сведения о судимости.

2. Конституция Российской Федерации провозглашает человека, его права и свободы высшей ценностью и, исходя из того, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием, возлагает на государство обязанность признавать, соблюдать и защищать эти права и свободы (статьи 2 и 18).

Согласно статье 37 (часть 1) Конституции Российской Федерации труд свободен; каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию.

Одной из форм реализации данного конституционного права является поступление гражданина на муниципальную службу, которая представляет собой профессиональную деятельность, осуществляемую на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта) (часть 1 статьи 2 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Феде-

рации»). Такая профессиональная деятельность связана с реализацией муниципальным служащим особых, публично-правовых функций, что, в свою очередь, обуславливает право федерального законодателя при осуществлении правового регулирования отношений в сфере муниципальной службы, исходя из задач, стоящих перед данным видом публичной службы, принципов ее организации и функционирования, а также необходимости поддержания высокого уровня ее отправления, устанавливать специальные правила поступления на муниципальную службу и ее прохождения и предъявлять к лицам, поступающим на такую службу, равно как и к лицам, замещающим должности муниципальной службы, специальные требования, касающиеся не только их профессиональной подготовки, деловых качеств, но и морально-нравственного уровня.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации применительно к различным видам профессиональной деятельности, связанной с осуществлением публичных функций (включая муниципальную службу), **специфика публичной службы предопределяет особый правовой статус государственных (муниципальных) служащих, включающий в себя права и обязанности государственных (муниципальных) служащих, а также налагаемые на них ограничения и запреты, связанные с государственной (муниципальной) службой, наличие которых компенсируется в том числе предоставляемыми им гарантиями и преимуществами. Гражданин, поступая на такого рода публичную службу, добровольно избирает профессиональную деятельность, предполагающую наличие определенных запретов и ограничений, связанных с приобретаемым им правовым статусом. В силу этого введение особых правил поступления и прохождения государственной (муниципальной) службы и требований к избравшим ее лицам само по себе не может рассматриваться как нарушение прав, закрепленных статьями 32 (часть 4) и 37 (часть 1) Конституции Российской Федерации** (постановления от 6 июня 1995 года № 7-П, от 30 июня 2011 года № 14-П, от 21 марта 2013 года № 6-П, от 21 марта 2014 года № 7-П, от 30 октября 2014 года № 26-П, от 8 декабря 2015 года № 31-П, от 29 ноября 2016 года № 26-П; определения от 1 декабря 1999 года № 219-О, от 3 октября 2002 года № 233-О и др.).

Вместе с тем, **устанавливая ограничения и запреты, связанные с государственной и муниципальной службой, а также определяя правовые последствия их несоблюдения лицами, поступающими на соответствующую службу, и государственными и муниципальными служащими, федеральный законодатель должен, помимо соблюдения таких конституционных принципов демократического правового государства, как приоритет прав и свобод человека и гражданина, справедливость, юридическое равенство, соразмерность устанавливаемых ограничений конституционно одобряемым целям** (преамбула; статья 1, часть 1; статья 2; статья 19, часть 1; статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации), **следовать и предписаниям статьи 54 (часть 2) Конституции Российской Федерации, согласно которой юридическая ответственность может наступать только за те деяния, которые законом, действующим на момент их совершения, признаются правонарушениями. Данное конституционное требование в широком смысле распространяется не только на отношения, связанные**

с установлением составов различных правонарушений и привлечением к юридической ответственности за их совершение, но и на отношения, предполагающие наступление для граждан любых неблагоприятных правовых последствий, имеющих публично-правовую природу. С этой точки зрения для лиц, осуществляющих профессиональную деятельность, связанную с осуществлением публичных функций (в том числе для муниципальных служащих), такого рода неблагоприятные правовые последствия несоблюдения ими ограничений и запретов, связанных с публичной службой соответствующего вида, могут наступать лишь в случае нарушения указанными лицами законодательных предписаний, адресованных непосредственно им.

3. Единство публичной природы государственной и муниципальной службы предполагает их взаимосвязь (абзац седьмой пункта 1 статьи 3 Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»), которая, учитывая объективную схожесть условий и порядка прохождения данных видов публичной службы, обеспечивается в том числе посредством единства ограничений и обязательств, налагаемых на государственных гражданских и муниципальных служащих (пункт 2 статьи 7 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», пункт 2 статьи 5 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»).

Исходя из этого единство ограничений и обязательств, налагаемых на государственных гражданских и муниципальных служащих, представляет собой один из принципов построения правовых институтов государственной гражданской и муниципальной службы, который, будучи закрепленным как в законодательстве о государственной гражданской службе, так и в законодательстве о муниципальной службе, является основой для синхронизации правового регулирования отношений, связанных с определением правового статуса лиц, проходящих службу какого-либо из указанных видов.

Вместе с тем Конституция Российской Федерации, провозглашая Россию демократическим правовым государством, относит к основам его конституционного строя признание и гарантирование местного самоуправления, самостоятельность которого, будучи его основной сущностной чертой, проявляется, в частности, в решении органами местного самоуправления вопросов местного значения, а также в том, что эти органы, структура которых определяется населением, не входят в систему органов государственной власти (статья 1; статья 3, часть 2; статьи 12 и 130; статья 131, часть 1; статья 132, часть 1).

В силу приведенных положений, составляющих конституционную основу выделения муниципальной службы в самостоятельный вид публичной службы (в том числе с точки зрения выполняемых ею задач, а также принципов ее организации и функционирования), взаимосвязь государственной гражданской службы с муниципальной службой и их единая публичная природа сами по себе не исключают дифференциации правового регулирования отношений, связанных с поступлением и прохождением того или иного вида службы, а также с определением правового статуса как государственных гражданских, так и муниципальных служащих,

элементами которого, помимо прочего, являются налагаемые на указанных лиц ограничения и обязательства. Соответственно, предусмотренное законом единство такого рода ограничений и обязательств, установление которых относится к сфере дискреционных полномочий законодателя, само по себе не предполагает их полного тождества.

4. В силу статьи 16 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» на муниципальную службу вправе поступать граждане, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации и соответствующие квалификационным требованиям, установленным согласно данному Федеральному закону для замещения должностей муниципальной службы, при отсутствии обстоятельств, указанных в его статье 13 в качестве ограничений, связанных с муниципальной службой (часть 1). При поступлении на муниципальную службу гражданин представляет документы и сведения, перечень которых предусмотрен частью 3 статьи 16 названного Федерального закона и в числе прочего включает в себя собственноручно заполненную и подписанную анкету по форме, установленной уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти (пункт 2).

Обязанность представления представителю нанимателя собственноручно заполненной и подписанной анкеты установленной формы возлагается и на гражданина, поступающего на государственную гражданскую службу, при заключении служебного контракта (пункт 2 части 2 статьи 26 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

В настоящее время применяется единая, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2005 года № 667-р форма анкеты, подлежащей представлению в государственный орган, орган местного самоуправления, аппарат избирательной комиссии муниципального образования гражданином, изъявившим желание участвовать в конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы, поступающим на государственную гражданскую службу или на муниципальную службу. Заполнение данной анкеты предполагает представление соискателем должности государственной гражданской или муниципальной службы сведений о себе, необходимых в первую очередь для решения вопроса о соответствии его требованиям, предусмотренным законом в отношении лиц, поступающих на государственную гражданскую или муниципальную службу, а также для установления обстоятельств, влияющих на возможность конкретного лица осуществлять профессиональную деятельность, связанную с реализацией публичных функций.

Таким образом, утверждая единую форму анкеты, подлежащей представлению гражданином при поступлении как на государственную гражданскую службу, так и на муниципальную службу, Правительство Российской Федерации руководствовалось принципом взаимосвязи государственной гражданской и муниципальной службы, а при определении объема сведений, истребуемых при заполнении данного документа от соискателя должности государственной гражданской или муниципальной службы, исходило в числе прочего из предусмотренных федеральными законами о соответствующих видах службы ограничений, связанных с государственной гражданской и муниципальной



**службой, т. е. обстоятельств, наличие которых исключает возможность поступления на государственную гражданскую или муниципальную службу и прохождения соответствующего вида службы.**

5. Ограничения, связанные с государственной гражданской и муниципальной службой, установлены соответственно частью 1 статьи 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и статьей 13 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации». Одним из таких обстоятельств, препятствующих поступлению и прохождению как государственной гражданской службы, так и муниципальной службы, является осуждение гражданина к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной службы (гражданской службы) либо муниципальной службы, по приговору суда, вступившему в законную силу (пункт 2 части 1 статьи 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и пункт 2 части 1 статьи 13 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»).

Кроме того, поступлению гражданина на государственную гражданскую службу (равно как и прохождению государственной гражданской службы) препятствует также наличие у него не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости (пункт 2 части 1 статьи 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

Исходя из этого в пункт 9 подлежащей представлению при поступлении на данную службу анкеты и был включен вопрос: «Были ли Вы судимы, когда и за что».

Вместе с тем в отношении граждан, поступающих на муниципальную службу, и муниципальных служащих аналогичного ограничения Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации» не предусмотрено. **На этом основании, а также учитывая, что установленное пунктом 2 статьи 5 названного Федерального закона единство ограничений и обязательств при прохождении муниципальной службы и государственной гражданской службы само по себе не предполагает их полного тождества, а значит, и автоматического распространения на муниципальных служащих такого связанного с государственной гражданской службой ограничения, как наличие у гражданина неснятой или непогашенной судимости, сведения о наличии либо отсутствии у лица, поступающего на муниципальную службу, судимости как таковые не могут повлиять на оценку соответствия его квалификационным требованиям, предусмотренным законом для замещения должностей муниципальной службы, а равно не являются безусловно необходимыми для выявления обстоятельств, препятствующих принятию данного лица на муниципальную службу.**

В связи с этим в пункте 9 анкеты прямо предусмотрено, что он заполняется только при поступлении на государственную гражданскую службу, что предполагает отсутствие у гражданина, поступающего на муниципальную службу, обязанности указывать при заполнении анкеты сведения о наличии или отсутствии у него судимости.

Поскольку установление для государственных гражданских и муниципаль-

ципальных служащих различных ограничений, являющихся элементами правового статуса указанных лиц, само по себе не выходит за пределы дискреции федерального законодателя, приведенное правовое регулирование не может рассматриваться как не согласующееся с конституционными предписаниями и основанным на них принципе взаимосвязи государственной гражданской и муниципальной службы.

6. Согласно статье 15 (часть 2) Конституции Российской Федерации органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. Несоблюдение данного общеправового требования гражданином, желающим реализовать право на свободное распоряжение своими способностями к труду, выбор рода деятельности и профессии путем поступления на муниципальную службу и прохождения такой службы, и тем самым проявление им неуважительного отношения к основанному на данном конституционном требовании правопорядку могут поставить под сомнение способность такого гражданина к ответственному и добросовестному исполнению обязанностей муниципальной службы, которые так или иначе связаны с реализацией публичных функций и обусловлены особым правовым статусом муниципального служащего.

Отношение гражданина, поступающего на муниципальную службу, к конституционной обязанности соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы проявляется уже при представлении им обязательных для поступления на данную службу документов и сведений о себе (в том числе посредством заполнения анкеты установленной формы).

**Соответственно, представление гражданином при поступлении на муниципальную службу подложных документов или заведомо ложных, заведомо недостоверных или неполных сведений либо непредставление сведений, обязанности представления которых вытекает из закона, свидетельствует об игнорировании таким лицом общеправового требования соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы, что несовместимо с особым правовым статусом муниципального служащего.**

В связи с этим в Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации» было установлено, что гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе в случаях, в частности, представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на муниципальную службу, а также непредставления предусмотренных данным Федеральным законом, Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами сведений либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений при поступлении на муниципальную службу (пункты 8 и 9 части 1 статьи 13).

При этом, относя совершение гражданином, поступающим на муниципальную службу, такого рода действий (бездействия) к числу ограничений, связанных с муниципальной службой, федеральный законодатель установил и правовые последствия несоблюдения этих, а равно и иных ограничений в случае, если гражданин был принят на муниципальную службу. В частности, в силу пункта 3 части 1 статьи 19 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» несоблюдение ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой и установ-

ленных статьями 13, 14, 14.1 и 15 данного Федерального закона, является основанием для расторжения трудового договора с муниципальным служащим по инициативе представителя нанимателя.

Вместе с тем **непредставление гражданином при поступлении на муниципальную службу сведений, обязанность предоставления которых из закона не вытекает, само по себе не может свидетельствовать о несоблюдении им как общеправового требования соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы, так и установленных Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации» ограничений, связанных с муниципальной службой, а значит, и не должно влечь для такого гражданина, в том числе после поступления его на муниципальную службу, правовых последствий, предусмотренных законом для случаев несоблюдения такого рода ограничений (в частности в виде расторжения трудового договора с муниципальным служащим по основанию, предусмотренному пунктом 3 части 1 статьи 19 названного Федерального закона).**

Это в полной мере относится к ситуации, когда лицо, поступающее на муниципальную службу, не указало в анкете сведения о судимости (как это было в деле Н. Г. Малышевой).

Таким образом, **истолкование закрепленного пунктом 2 статьи 5 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» принципа единства ограничений и обязательств при прохождении муниципальной службы и государственной гражданской службы как предполагающего распространение на муниципальных служащих всех ограничений и обязательств, предусмотренных федеральным законом для государственных гражданских служащих, и тем самым – в системной связи с иными положениями данного Федерального закона – допускающего расторжение трудового договора за несоблюдение предусмотренных законом ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой, с муниципальным служащим, не указавшим при поступлении на муниципальную службу в анкете установленной формы сведения о судимости, не только расходилось бы с конституционными положениями о приоритете прав и свобод человека и гражданина, а также о соблюдении Конституции Российской Федерации и законов (статья 2; статья 15, часть 2; статья 18 Конституции Российской Федерации), но и приводило бы к выходящему за рамки конституционно допустимых ограничений прав и свобод ущемлению конституционного права на свободное распоряжение своими способностями к труду, выбор рода деятельности и профессии (статья 37, часть 1, Конституции Российской Федерации). Кроме того, такого рода истолкование фактически означало бы допустимость применения в отношении муниципального служащего неблагоприятных правовых последствий при отсутствии нарушения прямых правовых предписаний с его стороны и тем самым вступало бы в противоречие со статьей 54 (часть 2) Конституции Российской Федерации.**

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47<sup>1</sup>, 68, 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

**1. Признать пункт 2 статьи 5 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» не противоречащим Конститу-**

ции Российской Федерации в той мере, в какой содержащийся в нем принцип единства ограничений и обязательств при прохождении муниципальной службы и государственной гражданской службы по своему конституционно-правовому смыслу в системной связи с иными положениями этого Федерального закона не предполагает расторжения трудового договора за несоблюдение предусмотренных законом ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой, с муниципальным служащим, не указавшим при поступлении на муниципальную службу в анкете установленной формы сведения о судимости.

2. Конституционно-правовой смысл пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным и исключает любое иное его истолкование в правоприменительной практике.

3. Прекратить производство по настоящему делу в части, касающейся проверки конституционности пункта 1 статьи 5 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации».

4. Правоприменительные решения, вынесенные в отношении гражданки Малышевой Наталии Геннадьевны на основании пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» в истолковании, расходящемся с его конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке.

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

6. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**от 16 марта 2020 г. № 1-3**

**О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного закона в связи с запросом Президента Российской Федерации**

1. Согласно предписаниям Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации

и функционирования публичной власти» (далее – Закон о поправке) после вступления в силу данного Закона Президент Российской Федерации направляет в Конституционный Суд Российской Федерации запрос о соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений данного Закона, а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона (часть 2 статьи 3);

Конституционный Суд Российской Федерации не позднее семи дней со дня направления Президентом Российской Федерации указанного запроса обязан дать заключение о соответствии (несоответствии) положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений данного Закона, а также о соответствии (несоответствии) Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона;

в случае выявления несоответствия положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений данного Закона или несоответствия Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона они не вступают в силу и общероссийское голосование не проводится;

в случае если Конституционный Суд Российской Федерации дает заключение о соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений данного Закона и о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона, статья 2 данного Закона вступает в силу, проводится общероссийское голосование (часть 3 статьи 3).

Поступивший в Конституционный Суд Российской Федерации запрос Президента Российской Федерации основан на приведенных нормах, в нем перед Конституционным Судом Российской Федерации поставлены вопросы в соответствии с частью 2 статьи 3 Закона о поправке. При этом Президент Российской Федерации просит Конституционный Суд Российской Федерации разрешить вопрос по существу изменений, содержащихся в статье 1 Закона о поправке, в части их соответствия главам 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации, в том числе высказаться о допустимости дополнения на основании результатов прямого общероссийского волеизъявления граждан статьи 81 Конституции Российской Федерации частью 3<sup>1</sup>, а также разрешить вопрос о том, могут ли устанавливаться самим Законом о поправке иные дополнительные условия его вступления в силу, кроме одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации, и могут ли изменения в Конституцию Российской Федерации вступать в силу при условии их одобрения на общероссийском голосовании, как это предусматривается статьей 3 Закона о поправке.

Следовательно, Конституционный Суд Российской Федерации по запросу Президента Российской Федерации дает мотивированное заключение по вопросам:

о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 Закона о поправке, предусмотренного частями 2–5 статьи 3 данного Закона во взаимосвязи с его статьей 2, определяющей порядок организации и проведения общероссийского голосования по одобрению изменений в Конституцию Российской Федерации;

о соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации положений статьи 1 Закона о поправке, которые согласно части 1 статьи 3 данного Закона на момент дачи настоящего Заключение не вступили в силу, во взаимосвязи с положениями частей 6 и 7 его статьи 3, которые фактически начинают действовать только в случае, если вступают в силу статья 1 данного Закона.

Дача настоящего Заключение является для Конституционного Суда Российской Федерации обязательной, т. е. не обусловлена наличием неопределенности в вопросе о соответствии являющихся предметом настоящего Заключение положений Закона о поправке нормам Конституции Российской Федерации, на соответствие которым они оцениваются. Конституционный Суд Российской Федерации при даче настоящего Заключение рассматривает вопрос по существу, не прибегая к процедурам предварительного изучения обращения судьей Конституционного Суда Российской Федерации, назначения судьи-докладчика, проведения слушания по делу и провозглашения решения.

При подготовке настоящего Заключение все не вступившие в силу положения Закона о поправке оцениваются на предмет соответствия положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации. При этом Конституционный Суд Российской Федерации самостоятельно, в том числе на основе мониторинга дискуссии в средствах массовой информации и в сети Интернет, а также с учетом общественной значимости определяет те положения, оценка которых требует более развернутого выражения его позиции в тексте настоящего Заключение.

Во всяком случае при оценке положений Закона о поправке Конституционный Суд Российской Федерации решает исключительно вопросы права и, следовательно, не рассматривает вопрос о целесообразности и предпочтительности того или иного варианта регулирования как с точки зрения его содержания в допустимых Конституцией Российской Федерации (главы 1, 2 и 9) пределах, так и с точки зрения необходимости включения конкретного положения непосредственно в конституционный текст, поскольку это исключительная дискреция конституционного законодателя.

2. Согласно части первой статьи 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации осуществляет перечисленные в ней полномочия и, кроме того, иные полномочия, предоставляемые ему Конституцией Российской Федерации, Федеративным договором и федеральными конституционными законами. Это предписание согласуется со статьей 128 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

В соответствии со статьей 136 Конституции Российской Федерации поправки к ее главам 3–8 принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации. Именно в таком порядке принят Закон о поправке, включая его положения, которые вступили в силу. Следовательно, закрепленное данным Законом полномочие Конституционного Суда Российской Федерации дать заключение, разрешив вопрос о соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации его не вступивших в силу положений и о соответствии Конститу-

ции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона, установлено в надлежащей нормативной форме.

Статья 136 Конституции Российской Федерации непосредственно не указывает на участие Конституционного Суда Российской Федерации в процедуре внесения изменений в Конституцию Российской Федерации. В то же время судебный конституционный контроль таких изменений, по смыслу статей 10, 15, 16, 125 и 136 Конституции Российской Федерации, может служить надлежащей гарантией юридической силы положений об основах конституционного строя России и о фундаментальных правах и свободах человека и гражданина в системе конституционных норм, гарантией непротиворечивости текста Конституции Российской Федерации как Основного Закона.

По смыслу статей 15 и 16 Конституции Российской Федерации и основанной на них правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Определении от 17 июля 2014 года № 1567-О, проверка содержащихся в законе Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации и уже инкорпорированных в текст Конституции Российской Федерации изменений, поскольку они стали ее неотъемлемой частью, не может быть осуществлена в порядке конституционного судопроизводства. Иное противоречило бы природе судебного конституционного контроля.

Вместе с тем, как следует из статей 15, 16, 17, 18, 134, 135 и 136 Конституции Российской Федерации, закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации в части, вносящей изменения в главы 3–8 Конституции Российской Федерации, не должен противоречить положениям ее глав 1, 2 и 9 как по содержанию, так и по порядку принятия. Данный вопрос носит конституционный характер, а потому, как это следует из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлениях от 16 июня 1998 года № 19-П, от 11 апреля 2000 года № 6-П и от 21 марта 2007 года № 3-П, подлежит разрешению именно в порядке конституционного судопроизводства, что согласуется с указанными положениями Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 10, 118 и 125.

2.1. Статья 1 Закона о поправке принята в процедуре, установленной статьей 136 Конституции Российской Федерации, и в соответствии с данным Законом (часть 4 статьи 3) вступает в силу со дня официального опубликования результатов общероссийского голосования, если предусмотренные ею изменения в Конституцию Российской Федерации получат одобрение в ходе общероссийского голосования.

Конституционный Суд Российской Федерации в настоящем Заключении не оценивает согласованность такого требования с положениями Федерального закона от 4 марта 1998 года № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», принятого в развитие статьи 136 Конституции Российской Федерации. Однако надо отметить, что вступившие в силу положения Закона о поправке – применительно к регулированию процедуры последующего вступления в силу других его положений – имеют приоритет перед названным Федеральным законом как содержащиеся в специальном и более новом правовом акте, притом обладающем большей юридической силой.

**Включение в процесс принятия поправки к Конституции Российской Федерации органов законодательной власти субъектов Российской Федерации придает закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации особый статус, превышающий статус федерального конституционного закона, который принимается во исполнение Конституции Российской Федерации и по своей юридической природе не может изменять ее положений и стать ее составной частью** (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 года № 12-П). **Особый механизм внесения изменений в Конституцию Российской Федерации посредством специального закона о поправке позволяет – в допустимых ею самой пределах – корректировать отдельные положения ее глав 3–8, не меняя в целом Конституцию Российской Федерации** (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июля 2014 года № 1567-О).

В соответствии со статьей 136 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьей 108 процедура внесения конституционной поправки во всяком случае включает последовательность надлежащих действий (актов): предложение о поправке в форме проекта закона о поправке, рассмотрение в Государственной Думе проекта закона о поправке (включая внесение между первым и вторым чтением поправок к проекту закона в той же парламентской процедуре, что и при рассмотрении иных законов), одобрение Государственной Думой, одобрение Советом Федерации, одобрение органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации, подписание Президентом Российской Федерации, обнародование. Подтверждая необходимость этой процедуры, Закон о поправке предусматривает в качестве дополнения к ней, помимо дачи Конституционным Судом Российской Федерации настоящего Заключения, общероссийское голосование как обязательное условие вступления в силу предлагаемых изменений в текст Конституции Российской Федерации.

Общероссийское голосование, предусмотренное Законом о поправке, имеет особую юридическую природу. По смыслу статей 1 (часть 1), 3 (части 1 и 2) и 32 (часть 1) Конституции Российской Федерации, оно представляет собой форму непосредственного народного волеизъявления при принятии указанного государственного решения и как таковое не заменяет собой осуществления прерогативы Федерального Собрания и органов законодательной власти субъектов Российской Федерации, которая реализуется ими при принятии данного решения в порядке статьи 136 Конституции Российской Федерации. Поэтому конституционный законодатель, руководствуясь принципом народовластия, в целях конституционной легитимации своего решения был вправе обратиться к общероссийскому голосованию, прямо не предусмотренному действующим правовым регулированием для принятия конституционной поправки.

Такое дополнение названной процедуры проведением общероссийского голосования не может считаться отказом Федерального Собрания и законодателей субъектов Российской Федерации от принадлежащего им правомочия и обусловленной этим соответствующей конституционной обязанности и, по смыслу статей 3, 108 и 136 Конституции Российской Федерации, отвечает принципу народовластия, составляющему



одну из важнейших основ конституционного строя, является конституционно оправданным.

**Статьи 2 и 3 Закона о поправке не содержат предписаний о числе граждан, которые должны принять участие в общероссийском голосовании, чтобы оно было признано состоявшимся. В связи с этим частью 5 статьи 3 данного Закона установлено, что изменения в Конституцию Российской Федерации, предусмотренные его статьей 1, считаются одобренными, если за них проголосовало более половины граждан Российской Федерации, принявших участие в общероссийском голосовании.** Принимая такое решение, конституционный законодатель был вправе исходить из того, что при обеспечении свободного участия граждан в общероссийском голосовании и достоверного определения его результатов добровольный отказ от участия в нем какой-либо части граждан, являясь их самостоятельным осознанным выбором, не может препятствовать конституционно значимому установлению итогового – как положительного, так и отрицательного – волеизъявления участников такого голосования, реализовавших свое право на осуществление данной формы народовластия. Соответственно, **приведенное регулирование не может рассматриваться как отступление от требований глав 1 и 2 Конституции Российской Федерации. Не противоречит оно и ее статье 135 (часть 3), согласно которой условием принятия новой Конституции Российской Федерации на всенародном голосовании является участие в нем более половины избирателей, поскольку речь идет о внесении поправки в Конституцию Российской Федерации, а не о принятии нового Основного Закона.**

2.2. Статья 2 Закона о поправке предусматривает, что в общероссийском голосовании вправе принимать участие граждане Российской Федерации, достигшие на день проведения общероссийского голосования 18 лет, за исключением граждан, признанных судом недееспособными или содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда. Граждане участвуют в общероссийском голосовании на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании. Такое участие является свободным и добровольным, и никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в общероссийском голосовании, а также препятствовать его свободному волеизъявлению. Подготовка и проведение общероссийского голосования осуществляются открыто и гласно (части 6–9).

Общероссийское голосование не может состояться ранее чем через 30 дней со дня официального опубликования указа Президента Российской Федерации о его назначении (абзац первой части 5 статьи 2 Закона о поправке), а значит, предполагается достаточный срок для ознакомления граждан с планируемыми изменениями глав 3–8 Конституции Российской Федерации. Обеспечение возможности ознакомления возложено на Центральную избирательную комиссию Российской Федерации (пункт 2 части 15 статьи 2 Закона о поправке).

Такое регулирование соответствует общепризнанным демократическим стандартам народного волеизъявления и не может рассматриваться как противоречащее положениям глав 1 и 2 Конституции Российской Федерации, как и в целом статья 2 Закона о поправке, которая направле-

на на обеспечение подготовки и проведения общероссийского голосования, в том числе на решение организационных вопросов и на обеспечение удобства граждан при волеизъявлении.

**3. В главе 3 «Федеративное устройство» Конституции Российской Федерации предусмотрен комплекс изменений, уточняющих конституционно-правовой статус Российской Федерации во внутрисоциальных и международных (межгосударственных) отношениях, а также касающихся вопросов общероссийской государственной идентичности и гарантий ее сохранения и защиты (статья 67, часть 2<sup>1</sup>; статья 67<sup>1</sup>; статья 68, части 1 и 4; статья 69, части 2 и 3; статья 79<sup>1</sup>).**

Конституционный текст дополняется в том числе положениями о запрете на отчуждение части территории Российской Федерации и о недопустимости призывов к таким действиям, об исторически сложившемся государственном единстве Российской Федерации, о почитании памяти защитников Отечества и защите исторической правды, о признании детей важнейшим приоритетом государственной политики России и создании государством условий, способствующих всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим, об обеспечении приоритета семейного воспитания и принятии государством на себя обязанностей родителей в отношении детей, оставшихся без попечения, о государственном языке Российской Федерации – русском языке как языке государствообразующего народа, входящего в многонациональный союз равноправных народов Российской Федерации, и о признании культуры уникальным наследием многонационального народа России, о защите культурной самобытности всех народов и этнических общностей Российской Федерации, о поддержке соотечественников, проживающих за рубежом, о принятии Российской Федерацией мер по поддержанию и укреплению международного мира и безопасности, обеспечению мирного сосуществования государств и народов, недопущению вмешательства во внутренние дела государства.

Включение данных положений в текст Конституции Российской Федерации не может рассматриваться как несовместимое с положениями глав 1 и 2 Конституции Российской Федерации, в частности ее статей 1, 13, 14, 28 и 29, поскольку, будучи призванными отразить содержательную направленность и конституционно-правовые условия деятельности органов государственной власти Российской Федерации и в значительной степени – субъектов Российской Федерации, предлагаемые нормы носят неполитический, надпартийный и внеконфессиональный характер и не могут расцениваться, толковаться и применяться как устанавливающие государственную или обязательную идеологию, изменяющие принципы плюралистической демократии и светского характера Российского государства, вводящие какие-либо недопустимые с точки зрения глав 1 и 2 Конституции Российской Федерации ограничения прав и свобод человека и гражданина и вмешательство в них.

**Законом о поправке в Конституцию Российской Федерации (статья 67<sup>1</sup>, часть 1) вносится положение о том, что Российская Федерация является правопреемником Союза ССР на своей территории, а также правопреемником (правопродолжателем) Союза ССР в отношении член-**

ства в международных организациях, их органах, участия в международных договорах, а также в отношении предусмотренных международными договорами обязательств и активов Союза ССР за пределами территории Российской Федерации. Статус Российской Федерации как правопреемника (правопродолжателя) Союза ССР составляет неотъемлемую характеристику (основание) ее суверенитета во внутригосударственных и международных делах и ни фактически, ни юридически не может быть поставлен под сомнение. **Данная норма о правопреемстве – имея в виду, что именно Конституция Российской Федерации как Основной Закон выступает высшей универсальной формой легитимации Российской Федерации, закрепляет ее конституционную идентичность во внутригосударственном и международном пространстве, – конституционно оправданна и согласуется с основами конституционного строя России в качестве их конкретизации.**

**Предлагаемое установление** в статье 67 (часть 2<sup>1</sup>) Конституции Российской Федерации **запрета не только действий** (за исключением делимитации, демаркации, редемаркации государственной границы Российской Федерации с сопредельными государствами), **направленных на отчуждение части территории Российской Федерации, но и призывов к таким действиям, являясь ограничением свободы слова, тем не менее согласуется с конституционно значимыми целями такого рода ограничений**, в качестве критерия конституционной приемлемости которых необходимо рассматривать не только положения статьи 29 (часть 2) Конституции Российской Федерации, но и положения ее статьи 13 (часть 5), запрещающей создание и деятельность общественных объединений, чьи цели и действия направлены, в частности, на нарушение целостности Российской Федерации. При этом даже безотносительно к данным положениям в силу статьи 4 (часть 3) Конституции Российской Федерации, согласно которой Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории, закрепление такого рода ограничений является допустимым.

**Включение в текст Конституции Российской Федерации указания на веру в Бога, переданную народу России предками (статья 67<sup>1</sup>, часть 2), не означает отказа от светского характера Российского государства, провозглашенного в ее статье 14, и от свободы совести, гарантируемой ее статьей 28, поскольку по своей формулировке не сопряжено с конфессиональной принадлежностью, не объявляет наличие тех или иных религиозных убеждений обязательным в Российской Федерации, не ставит вопреки статье 19 (часть 2) Конституции Российской Федерации граждан России в неравное положение в зависимости от наличия такой веры и ее конкретной направленности и призвано лишь подчеркнуть необходимость учета при осуществлении государственной политики той исторически значимой социально-культурной роли, которую религиозная составляющая сыграла в становлении и развитии российской государственности.**

**Положение о русском языке как языке государствообразующего народа, входящего в многонациональный союз равноправных народов Российской Федерации (статья 68, часть 1 Конституции Российской Федерации в предлагаемой редакции), основано на объективном признании роли русского народа в образовании российской государственности, продолжателем которой является Российская Федерация. Оно**

не умаляет достоинства других народов, не может рассматриваться как несовместимое с положениями Конституции Российской Федерации о многонациональном народе Российской Федерации (статья 3, часть 1), о равенстве прав и свобод человека и гражданина вне зависимости от национальности (статья 19, часть 2), о равноправии и самоопределении народов (преамбула).

**3.1. Глава 3 Конституции Российской Федерации дополняется также положениями о возможности создания в соответствии с федеральным законом на территории Российской Федерации федеральных территорий и установления федеральным законом организации публичной власти на таких территориях (статья 67, часть 1), о возможности определения федеральным конституционным законом иного города (городов) – помимо Москвы – в качестве места постоянного пребывания отдельных федеральных органов государственной власти (статья 70, часть 2). Кроме того, дополнен и уточнен перечень предметов ведения Российской Федерации (статья 71, пункты «г», «е», «и», «м», «р», «т») и перечень предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункты «д», «е», «ж», «ж<sup>1</sup>» части 1).**

**Положение о возможности создания федеральных территорий по своему буквальному смыслу не предполагает возможности образования федеральных территорий с приданием им статуса, равного статусу субъектов Российской Федерации, и не может расцениваться как противоречащее статье 5 (часть 1) Конституции Российской Федерации, исчерпывающим образом определяющей состав России как федеративного государства (что, однако, не аналогично определению состава ее территории – статья 67, часть 1, Конституции Российской Федерации), а равно другим положениям глав 1 и 2 Конституции Российской Федерации, которые подлежат неукоснительному соблюдению федеральным законодателем при реализации указанной возможности.**

**Не может быть поставлено под сомнение с точки зрения основ конституционного строя и положение о возможности определения иного города, а не столицы России в качестве места постоянного пребывания отдельных федеральных органов государственной власти, тем более что такая практика конституционного правоприменения уже была реализована применительно к Конституционному Суду Российской Федерации и Верховному Суду Российской Федерации.**

**Дополнение и уточнение перечней предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов также не могут рассматриваться как несовместимые с положениями главы 1 Конституции Российской Федерации о федеративном устройстве, имея в виду, что такие изменения не расходятся с принципом федерализма и проистекающими из него критериями разграничения предметов ведения, нашедших свое отражение в статьях 71, 72 и 73 Конституции Российской Федерации.**

**Не могут эти дополнения и уточнения, в том числе закрепившие в качестве предмета совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов наряду с защитой семьи, материнства, отцовства и детства защиту института брака как союза мужчины и женщины, создание условий для достойного воспитания детей в семье, а также для осуще-**

**ствления совершеннолетними детьми обязанности заботиться о родителях, расцениваться в качестве несовместимых со статьями 2, 17, 19, 21, 22, 23 и 38 Конституции Российской Федерации.** Предлагаемые положения должны пониматься в строгом соответствии с предписаниями этих статей и не могут применяться в противоречии с ними.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 23 сентября 2014 года № 24-П, по смыслу статьи 38 (часть 1) Конституции Российской Федерации **семья, материнство и детство в их традиционном, воспринятом от предков понимании представляют собой те ценности, которые обеспечивают непрерывную смену поколений, выступают условием сохранения и развития многонационального народа Российской Федерации, а потому нуждаются в особой защите со стороны государства. Именно на основе традиционных представлений об этих ценностях в контексте особенностей национального и конфессионального состава российского общества, его социокультурных и иных исторических характеристик Российская Федерация вправе решать отдельные вопросы законодательного регулирования в сферах, затрагивающих сексуальные и связанные с ними межличностные отношения, не отрицая при этом необходимости учета требований Конституции Российской Федерации и международно-правовых актов относительно индивидуальной автономии личности.** Поскольку одно из предназначений семьи – рождение и воспитание детей, в основе законодательного подхода к вопросам демографического и социального характера в области семейных отношений в Российской Федерации лежит понимание брака как союза мужчины и женщины, что согласуется со статьями 7 и 38 Конституции Российской Федерации и не противоречит Международному пакту о гражданских и политических правах (статья 23) и Конвенции о защите прав человека и основных свобод (статья 12), предусматривающим возможность создания семьи в соответствии с национальным законодательством, регулирующим осуществление этого права. **Ни из Конституции Российской Федерации, ни из принятых на себя Россией международно-правовых обязательств не вытекает обязанность государства по созданию условий для пропаганды, поддержки и признания союзов лиц одного пола** (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 16 ноября 2006 года № 496-О и от 19 января 2010 года № 151-О-О).

Вместе с тем это не означает, что предлагаемое положение о браке как союзе мужчины и женщины снимает с государства конституционные обязанности не допускать произвольного вторжения в сферу частной жизни, уважать связанные с нею различия, принимать меры, направленные на исключение возможных ущемлений прав и законных интересов лиц по мотиву их сексуальной ориентации, и обеспечивать эффективные возможности для защиты и восстановления их нарушенных прав на основе закрепленного в статье 19 (часть 1) Конституции Российской Федерации принципа равенства всех перед законом и судом. Следовательно, данное положение не может рассматриваться как носящее дискриминационный и конституционно недопустимый характер, а призвано отразить сформированные социальные нормы, имманентной целью которых является сохранение и развитие человеческого рода. Сказанное в полной мере от-

носится и к закреплению такого полномочия Правительства Российской Федерации, как обеспечение проведения в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики в области поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей (статья 114, пункт «в» части 1, Конституции Российской Федерации в предлагаемой редакции).

**3.2. Глава 3 Конституции Российской Федерации дополняется и рядом положений, которые на конституционном уровне закрепляют, что минимальный размер оплаты труда гарантируется государством не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации. Формируется система пенсионного обеспечения граждан на основе принципов всеобщности, справедливости и солидарности поколений, и поддерживается ее эффективное функционирование, осуществляется индексация пенсий не реже одного раза в год в порядке, установленном федеральным законом. В соответствии с федеральным законом гарантируются обязательное социальное страхование, адресная социальная поддержка граждан и индексация социальных пособий и иных социальных выплат (статья 75, части 5, 6 и 7).**

Гарантированность индексации пенсий, пособий и иных социальных выплат согласуется с неоднократно выраженными правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, который неизменно подчеркивал, что индексация представляет собой основную антиинфляционную меру, направленную на защиту социальных выплат от обесценивания в связи с повышением уровня цен, а предоставление социальных выплат предполагает установление механизма их индексации (Постановление от 19 июня 2002 года № 11-П, определения от 4 октября 2005 года № 364-О, от 2 апреля 2009 года № 476-О-П и др.). Закрепление на конституционном уровне не только права на социальное обеспечение, но и инструментов его антиинфляционной защиты способствует реализации задач социального государства, провозглашенных статьей 7 Конституции Российской Федерации.

Таким образом, данные изменения, закрепляющие (уточняющие) конституционные правомочия и функции государства, по своему содержанию представляют собой дополнительные гарантии реализации конституционных прав и свобод, предусмотренных главой 2 Конституции Российской Федерации, корреспондируют вытекающим из нее принципам справедливости, юридического равенства и социального государства (статьи 7 и 19), а потому не могут расцениваться как несовместимые с положениями глав 1 и 2 Конституции Российской Федерации.

Указание в новой статье 75<sup>1</sup> Конституции Российской Федерации на то, что в Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность, направлено на достижение в государственной политике, в правовом регулировании и правоприменительной практике оптимального соотношения индивидуальной свободы и общественной солидарности. Это также

конкретизирует положения о социальном государстве и согласуется с принципом недопустимости нарушения прав и свобод других лиц при осуществлении своих прав и свобод (статья 7; статья 17, часть 3, Конституции Российской Федерации).

3.3. Статья 1 Закона о поправке предусматривает дополнение статьи 79 Конституции Российской Федерации положением о том, что решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации. С ним связано дополнение статьи 125 Конституции Российской Федерации, согласно которому Конституционный Суд Российской Федерации в порядке, установленном федеральным конституционным законом, разрешает вопрос о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, а также о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на Российскую Федерацию, в случае, если это решение противоречит основам публичного правопорядка Российской Федерации (пункт «б» части 5<sup>1</sup>).

Приведенные положения, как это прямо следует из их формулировок, не предполагают отказа Российской Федерации от соблюдения самих международных договоров и выполнения своих международных обязательств, а потому не вступают в противоречие со статьей 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации.

Данный механизм предназначен не для утверждения отказа от исполнения международных договоров и основанных на них решений межгосударственных юрисдикционных органов, а для выработки конституционно приемлемого способа исполнения таких решений Российской Федерацией при неуклонном обеспечении высшей юридической силы Конституции Российской Федерации в российской правовой системе, составной частью которой являются односторонние и многосторонние международные договоры России, в том числе предусматривающие соответствующие правомочия межгосударственных юрисдикций.

4. Статьей 1 Закона о поправке предусмотрен комплекс изменений в главы 4–7 Конституции Российской Федерации, касающихся организации, функционирования и взаимодействия федеральных органов государственной власти – Президента Российской Федерации, Государственной Думы, Совета Федерации, Правительства Российской Федерации, судов.

Основополагающее значение для оценки соответствующих изменений имеют положения Конституции Российской Федерации, провозглашающие цель утверждения гражданского мира и согласия (преамбула), правовой и демократический характер Российского государства, чья обязанность – признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности (статья 1, часть 1; статья 2). Реализация этих положений требует согласованного функционирования органов государ-

ственной власти исходя из органического единства системы таких органов, которое вытекает из статьи 3 (часть 1) Конституции Российской Федерации о многонациональном народе Российской Федерации – носителе суверенитета и единственном источнике власти и находит отражение в положениях ее статьи 5 (часть 3) о единстве системы государственной власти как одной из основ федеративного устройства. Этому служит и разграничение полномочий при осуществлении законодательных, исполнительных и судебных функций, а также между органами государственной власти, с тем чтобы действовал механизм взаимных сдержек и противовесов (статья 10; статья 11, часть 1, Конституции Российской Федерации). Отступление от этих начал не отвечало бы конституционному предназначению государственной власти, не обеспечивало бы необходимой устойчивости государственно-правовых институтов и ставило бы под угрозу стабильность конституционного строя России как демократического правового государства.

Развитие и конкретизация конституционно-правовых основ организации, компетенции и деятельности отдельных федеральных органов государственной власти осуществляются на главами 1 и 2 Конституции Российской Федерации, а положениями ее глав 4 «Президент Российской Федерации», 5 «Федеральное Собрание», 6 «Правительство Российской Федерации» и 7 «Судебная власть и прокуратура», которые могут быть изменены конституционным законодателем.

**Конкретизация принципа разделения властей и других основ конституционного строя, касающихся статуса федеральных органов государственной власти, в указанных главах Конституции Российской Федерации допускает различные варианты и предполагает высокую степень дискреции конституционного законодателя в регулировании организации, полномочий и деятельности Президента Российской Федерации, Государственной Думы, Совета Федерации, Правительства Российской Федерации и судов.** Конституционный Суд Российской Федерации не оценивает целесообразность тех или иных вариантов нормативного регулирования, относящегося к федеральным органам государственной власти. Задача Конституционного Суда Российской Федерации – определить, соответствует ли принципу разделения властей и другим основам конституционного строя конкретный вариант, нашедший отражение в статье 1 Закона о поправке.

**4.1. Изменения, касающиеся конституционного статуса Президента Российской Федерации, его полномочий и гарантий его деятельности, предусмотренные статьями 80 (часть 2), 82 (часть 2), 83 (пункты «а», «б», «б<sup>1</sup>», «в<sup>1</sup>», «д», «д<sup>1</sup>», «е», «е<sup>1</sup>», «е<sup>3</sup>», «е<sup>4</sup>», «е<sup>5</sup>», «ж», «и»), 92<sup>1</sup> и 93 Конституции Российской Федерации, согласуются с природой и принципами института президентства, положением Президента Российской Федерации как главы государства в системе органов государственной власти, характером его взаимоотношений с федеральными органами государственной власти, направлены на обеспечение самостоятельного и ответственного осуществления Президентом Российской Федерации принадлежащих ему конституционных полномочий.**

При этом указание на то, что Президент Российской Федерации осуществляет общее руководство Правительством Российской Федерации (статья 83, пункт «б», Конституции Российской Федерации в предлагае-



мой редакции), во взаимосвязи с положением о том, что Председатель Правительства Российской Федерации организует работу Правительства Российской Федерации в том числе в соответствии с распоряжениями и поручениями Президента Российской Федерации и несет персональную ответственность перед Президентом Российской Федерации за осуществление возложенных на Правительство Российской Федерации полномочий (статья 113 Конституции Российской Федерации в предлагаемой редакции), не вступает в противоречие со статьей 11 (часть 1) Конституции Российской Федерации, где Правительство Российской Федерации как осуществляющее государственную власть названо в ряду с Президентом Российской Федерации, Федеральным Собранием (Государственной Думой и Советом Федерации) и судами. Действующая редакция Конституции Российской Федерации также не отрицает роли Президента Российской Федерации в общем руководстве системой исполнительной власти, а в ее предлагаемой редакции Правительство Российской Федерации не утрачивает функций высшего органа государственной власти. Более того, роль Председателя Правительства Российской Федерации в формировании Правительства Российской Федерации (за исключением руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности) только усиливается. В том же контексте следует оценивать указание на то, что Президент Российской Федерации в структуре федеральных органов исполнительной власти определяет органы, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, и органы, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации (статья 83, пункт «б<sup>1</sup>», Конституции Российской Федерации в предлагаемой редакции). Это согласуется со сложившейся практикой и, по существу, направлено на придание ей конституционной легитимности.

Закрепление полномочия Президента Российской Федерации по формированию Государственного Совета Российской Федерации в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства, а также полномочий по формированию Совета Безопасности Российской Федерации и Администрации Президента Российской Федерации и установление их основных функций (статья 83, пункты «е<sup>3</sup>», «ж», «и», Конституции Российской Федерации в предлагаемой редакции) не ведут к пересечению сферы ответственности этих институтов с компетенцией органов государственной власти, указанных в статье 11 (часть 1) Конституции Российской Федерации, и корреспондируют обязанности Президента Российской Федерации обеспечивать согласованные действия органов публичной власти.

**4.2. Изменения в регулировании конституционного статуса и полномочий Совета Федерации и Государственной Думы** в статьях 95 (части 2, 3, 5 и 6), 100 (часть 3), 102 (пункты «е», «ж», «з», «и», «к», «м» части 1), 103

(пункты «а», «а<sup>1</sup>», «г<sup>1</sup>», «д», «з» части 1) и 103<sup>1</sup> Конституции Российской Федерации **согласуются с принципами народовластия и федеративного устройства, которыми обусловлена двухпалатная структура Федерального Собрания, призванная отразить разные стороны народного представительства, и не противоречат проистекающим из основ конституционного строя принципам разделения полномочий между федеральными органами государственной власти и их взаимодействия (их взаимоотношений)**. При увеличении числа представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом Российской Федерации, в составе Совета Федерации, а также предоставлении Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, полномочий сенатора Российской Федерации (статья 95, пункты «б», «в» части 2, Конституции Российской Федерации в предлагаемой редакции) явное численное преобладание в Совете Федерации представителей от субъектов Российской Федерации сохраняется, что не дает оснований поставить под сомнение федеративную основу двухпалатной модели российского парламентаризма.

Согласно предлагаемой Законом о поправке редакции статей 83 (пункт «е<sup>3</sup>») и 102 (пункт «л» части 1) Конституции Российской Федерации Совет Федерации уполномочен прекращать по представлению Президента Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом полномочия Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации, председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий. В настоящее время Конституция Российской Федерации ни в главах 1 и 2, ни в главе 7 «Судебная власть и прокуратура» не закрепляет конкретного порядка прекращения полномочий судей, определяя лишь, что полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены не иначе как в порядке и по основаниям, установленным федеральным законом (статья 121, часть 2). Наделение соответствующими полномочиями Совета Федерации и Президента Российской Федерации не может рассматриваться как несовместимое со статьей 10 Конституции Российской Федерации, гарантирующей самостоятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти, и с конституционной природой судебной власти в демократическом правовом государстве, принимая во внимание, что в соответствующей процедуре участвуют Президент Российской Федерации и законодательная власть в лице Совета Федерации и она во всяком случае не допускает немотивированного и ничем не обоснованного прекращения полномочий судей, предполагая установление федеральным конституционным законом оснований и порядка такого прекращения.

Законом о поправке вводится институт конституционного контроля, осуществляемого Конституционным Судом Российской Федерации по за-

просу Президента Российской Федерации в отношении принятых в порядке, предусмотренном статьями 107 (части 2 и 3) и 108 (часть 2) Конституции Российской Федерации, законов до их подписания Президентом Российской Федерации (статья 125, пункт «а» части 5<sup>1</sup>). Данные изменения направлены на обеспечение верховенства и высшей юридической силы Конституции Российской Федерации (статья 1, часть 1; статья 4, часть 2; статья 15, части 1 и 2), на разрешение возможных конституционных споров между Федеральным Собранием и Президентом Российской Федерации и тем самым на создание – в рамках дискреции конституционного законодателя – одного из механизмов сдержек и противовесов, а потому не могут расцениваться как несовместимые с принципами разделения властей и самостоятельности соответствующих органов.

**4.3. Изменения в регулирование элементов конституционного статуса Правительства Российской Федерации, установленных статьями 110 (части 1 и 3), 111 (части 1, 2, 3 и 4), 112, 114 (пункты «в», «в<sup>1</sup>», «в<sup>2</sup>», «е<sup>1</sup>» – «е<sup>6</sup>» части 1), 115 (части 1 и 3) и 117 (части 3–6), согласуются с местом Правительства Российской Федерации в системе органов государственной власти, характером его функций и взаимоотношений с другими федеральными органами государственной власти, позволяют обеспечить своевременное формирование Правительства Российской Федерации, определяют механизмы сдержек и противовесов при выражении недоверия Правительству Российской Федерации или отказе ему в доверии Государственной Думой.**

5. Ряд изменений, предусмотренных статьёй 1 Закона о поправке, касается главы 7 «Судебная власть и прокуратура» Конституции Российской Федерации.

5.1. Так, согласно предлагаемой редакции статьи 118 (часть 3) Конституции Российской Федерации судебную систему Российской Федерации составляют Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, федеральные суды общей юрисдикции, арбитражные суды, мировые судьи субъектов Российской Федерации. Как следует из взаимосвязи данной статьи со статьями 71 (пункт «о»), 125, 126 и 128 Конституции Российской Федерации, этот перечень судов является исчерпывающим, что не противоречит статьям 10 и 11 Конституции Российской Федерации, иным положениям главы 1 Конституции Российской Федерации, а также ее главам 2 и 9.

**5.2. Дополнение Законом о поправке статей 118 (часть 2), 126 и 128 (часть 3) Конституции Российской Федерации указанием на арбитражное судопроизводство как отдельный вид судопроизводства, наряду в том числе с гражданским и административным, также не вступает в противоречие с положениями глав 1 и 2 Конституции Российской Федерации, поскольку исходит из наличия в судебной системе Российской Федерации арбитражных судов, решения которых по делам, являющимся по своей правовой природе гражданскими и административными, принимаются и проверяются, в том числе Верховным Судом Российской Федерации, в особом процессуальном порядке, обусловленном прежде всего субъектным составом и связанной с ним спецификой предмета такого рода споров. Это дополнение не расходится с принципом самостоятельности судебной власти (статья 10 Конституции Российской Федера-**

ции) и не ограничивает гарантированную статьями 18 и 46 Конституции Российской Федерации судебную защиту прав и свобод.

Статью 128 (часть 3) Конституции Российской Федерации предлагается дополнить указанием на то, что полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и иных федеральных судов устанавливаются не только федеральным конституционным законом, но и Конституцией Российской Федерации, а порядок осуществления гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства регулируется также соответствующим процессуальным законодательством. Это корреспондирует статьям 71 (пункт «о»), 125 и 126 Конституции Российской Федерации и направлено на уточнение системы правового регулирования судоустройства и судопроизводства, что служит целям реализации положений глав 1 и 2 Конституции Российской Федерации.

5.3. На уточнение функций высших органов судебной власти – Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации – направлено изменение Законом о поправке статей 125 и 126 Конституции Российской Федерации.

В статье 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации вводится дополнительное условие подачи жалобы на нарушение конституционных прав и свобод граждан – исчерпание всех других внутригосударственных средств судебной защиты. Последовательное обжалование гражданином решения суда по крайней мере в апелляционном и кассационном порядке и лишь затем обращение в Конституционный Суд Российской Федерации в системе действующего правового регулирования судоустройства и процессуального законодательства обеспечат эффективность обжалования в рамках согласованного функционирования всех судов, составляющих единую судебную систему Российской Федерации. Поэтому требование об исчерпании иных предусмотренных законом способов судебной защиты в качестве условия допустимости жалобы в Конституционный Суд Российской Федерации не вступает в противоречие с правом граждан на судебную защиту (статья 46, часть 1, Конституции Российской Федерации) и, более того, будет способствовать его реализации.

Предлагаемой редакцией статьи 125 (пункт «а» части 5<sup>1</sup>) Конституции Российской Федерации предусмотрен институт предварительного конституционного контроля, который осуществляется Конституционным Судом Российской Федерации по запросу Президента Российской Федерации в отношении проектов законов Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов. Установление такого полномочия Конституционного Суда Российской Федерации находится в пределах дискреции конституционного законодателя, как и закрепление иных новых полномочий Конституционного Суда Российской Федерации в статье 125 Конституции Российской Федерации.

Согласно статье 125 (часть 1) Конституции Российской Федерации в предлагаемой редакции изменяется количество судей Конституционного Суда Российской Федерации с 19 на 11, в число которых входят Председатель Конституционного Суда Российской Федерации и его заместитель, что находится в пределах дискреции конституционного законодателя.

При этом частью 7 статьи 3 Закона о поправке предусмотрено, что судьи Конституционного Суда Российской Федерации, осуществляющие свои полномочия на день вступления в силу статьи 1 данного Закона, продолжают осуществлять полномочия судьи Конституционного Суда Российской Федерации до их прекращения по основаниям, установленным Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», и, если после вступления в силу статьи 1 данного Закона число судей Конституционного Суда Российской Федерации, осуществляющих на день вступления в силу статьи 1 данного Закона полномочия судьи Конституционного Суда Российской Федерации, соответствует числу судей, предусмотренному статьей 1 данного Закона, либо превышает его, новые судьи Конституционного Суда Российской Федерации не назначаются. Такое переходное регулирование, допускающее временное наличие в составе Конституционного Суда Российской Федерации большего числа судей, чем предусмотрено Конституцией Российской Федерации, согласуется с принципами независимости и несменяемости судей и не содержит в себе противоречия статье 15 (часть 1) Конституции Российской Федерации, поскольку является приемлемым способом достижения баланса конституционных ценностей применительно к решению этого вопроса.

**5.4. Статья 1 Закона о поправке предусматривает дополнение статьи 129 Конституции Российской Федерации указанием на основные функции прокуратуры Российской Федерации, чем обеспечивается закрепление ее места в механизме обеспечения законности в соответствии со статьей 15 (часть 2) Конституции Российской Федерации.**

В главы 4, 5 и 7 Конституции Российской Федерации вносятся изменения, в соответствии с которыми меняется порядок назначения прокуроров. В частности, Генеральный прокурор Российской Федерации и его заместители, прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации, тогда как в настоящее время согласно Конституции Российской Федерации Генеральный прокурор Российской Федерации и его заместители назначаются на должность и освобождаются от должности Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации, а прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются на должность Президентом Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации, согласованному с субъектами Российской Федерации. Данные изменения не могут расцениваться как несовместимые с принципами федеративного устройства, поскольку эти принципы не предполагают обязательного непосредственного участия субъектов Российской Федерации в формировании федеральных органов государственной власти, к которым относится прокуратура Российской Федерации, и поскольку новая процедура предусматривает участие в решении соответствующих кадровых вопросов Совета Федерации как палаты Федерального Собрания, представляющей прежде всего субъекты Российской Федерации. Они также не могут рассматриваться как ставящие под сомнение независимость деятельности прокуратуры Российской Федерации в рамках ее компетенции и как нарушающие принцип разделения властей.

6. Отдельная группа изменений положений глав 3–7 Конституции Российской Федерации, предусмотренная статьей 1 Закона о поправке, касается конституционного закрепления требований к лицам, замещающим должности Президента Российской Федерации, сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы, Уполномоченного по правам человека, Председателя Правительства Российской Федерации, заместителя Председателя Правительства Российской Федерации, федерального министра, иного руководителя федерального органа исполнительной власти, руководителя федерального государственного органа, высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), судьи, прокурора (статья 77, часть 3; статья 78, часть 5; статья 81, части 2, 3 и 3<sup>1</sup>; статья 95, часть 4; статья 97, часть 1; статья 103, пункт «е» части 1; статья 110, часть 4; статья 119; статья 129, часть 2, Конституции Российской Федерации в предлагаемой редакции).

6.1. Указанные лица не должны иметь гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Президентом Российской Федерации может стать только гражданин Российской Федерации, не имеющий и не имевший ранее гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Однако требование к кандидату на должность Президента Российской Федерации об отсутствии у него гражданства иностранного государства не распространяется на граждан Российской Федерации, ранее имевших гражданство государства, которое было принято или часть которого была принята в Российскую Федерацию в соответствии с федеральным конституционным законом, и постоянно проживавших на территории принятого в Российскую Федерацию государства или территории принятой в Российскую Федерацию части государства.

Всем указанным лицам в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.

Для Президента Российской Федерации устанавливается повышенное требование к сроку постоянного проживания в Российской Федерации – не менее 25 лет. Для замещения должностей высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы, Уполномоченного по правам человека, судьи вводится требование о постоянном проживании в Российской Федерации.

Для замещения должностей высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), руководителя федерального государственного органа, сенатора Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации, заместителя Пред-

седателя Правительства Российской Федерации, федерального министра, иного руководителя федерального органа исполнительной власти вводится требование о достижении тридцатилетнего возраста.

Предусматривается возможность установления федеральным законом дополнительных требований к высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), к судьям судов Российской Федерации.

**При этом в перечень предметов ведения Российской Федерации включено установление ограничений для замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы, в том числе ограничений, связанных с наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, а также ограничений, связанных с открытием и наличием счетов (вкладов), хранением наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации (статья 71, пункт «т», Конституции Российской Федерации в предлагаемой редакции).**

Конкретные условия замещения перечисленных в Конституции Российской Федерации публичных должностей и требования к лицам, их замещающим, не должны противоречить статьям 1, 3, 4, 5, 6, 10, 11, 16, 19, 32 и 62 Конституции Российской Федерации.

**Вводимые Законом о поправке предписания направлены на защиту суверенитета Российской Федерации, а в части возрастных требований обусловлены необходимостью наличия у претендента на соответствующую должность определенного жизненного опыта.** Конституционный Суд Российской Федерации ранее указал, что статья 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации закрепляет право быть избранным в органы государственной власти именно за гражданами Российской Федерации как лицами, находящимися в особой устойчивой политико-правовой связи с государством. На нормативное содержание пассивного избирательного права может влиять наличие у гражданина Российской Федерации политико-правовой связи с другим государством, т. е. его пребывание в гражданстве иностранного государства. Конституция Российской Федерации, предусматривая в статье 62 (часть 2) специальную норму, предполагающую возможность установления федеральным законом особенностей правового положения граждан Российской Федерации, имеющих гражданство иностранного государства, допускает тем самым и возможность специального правового регулирования прав и свобод, прежде всего политических, данной категории граждан Российской Федерации, включая пассивные избирательные права как институт суверенной государственности, приобретение которых связывается, по общему правилу, с наличием у лица гражданства. Гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, находится в политико-правовой связи одновременно с Российской Федерацией и с соответствующим иностранным государством, перед которым он также несет конституционные и иные, вытекающие из законов данного иностранного государства, обязанности. Значение для него гражданства Российской Федерации как по-

литико-юридического выражения ценности связи с Отечеством снижается. **Формально-юридическая либо фактическая подчиненность депутата законодательного (представительного) органа государственной власти суверенной воле не только народа Российской Федерации, но и народа иностранного государства не согласуется с конституционными принципами независимости депутатского мандата и государственного суверенитета и ставит под сомнение верховенство Конституции Российской Федерации** (Определение от 4 декабря 2007 года № 797-О-О).

Это применимо и к иным перечисленным в Конституции Российской Федерации должностям, замещая которые, гражданин может принимать единоличное публично-властное решение, т. е. установление соответствующих требований допустимо как на конституционном уровне, так и на основе прямого конституционного указания – федеральным законом.

Сказанное не противоречит выводу Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированному в Постановлении от 22 июня 2010 года № 14-П, о том, что положения федерального закона, лишаящие гражданина Российской Федерации, получившего вид на жительство на территории иностранного государства, возможности быть членом территориальной избирательной комиссии с правом решающего голоса, не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 2), 32 (часть 1) и 55 (часть 3), – данный вывод был адресован федеральному законодателю, касался пределов его конституционных полномочий и не может рассматриваться как связывающий конституционного законодателя.

Кроме того, гражданин Российской Федерации не лишен возможности отказаться от гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, и тем самым снят препятствие для занятия соответствующих публичных должностей.

То же самое в равной мере справедливо и применительно к запрету открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации (порядок реализации которого должен быть установлен федеральным законом), поскольку это также подразумевает наличие у лица, замещающего соответствующую должность, жизненных интересов за пределами Российской Федерации и делает его уязвимым перед посторонним влиянием.

Введение отдельных требований о постоянном проживании в Российской Федерации, причем не увязанных с конкретным его сроком, а также о достижении тридцатилетнего возраста не может расцениваться как несовместимое с положениями глав 1 и 2 Конституции Российской Федерации. В этих главах не содержится положений, которые исключали бы возможность закрепления требований к достижению определенного возраста лицами, претендующими на замещение публичных должностей, а потому предлагаемое требование – тем более что согласно ему необходимый возраст меньше установленного для кандидата на должность Президента Российской Федерации – не может рассматриваться как чрезмерное и не согласующееся с принципами демократического государства и равенства.



Повышение же требования о продолжительности проживания в Российской Федерации (с 10 лет до 25 лет) к кандидату на должность Президента Российской Федерации – с учетом особых правил для граждан Российской Федерации, ранее имевших гражданство государства, которое было принято или часть которого была принята в Российскую Федерацию в соответствии с федеральным конституционным законом, и постоянно проживавших на территории принятого в Российскую Федерацию государства или территории принятой в Российскую Федерацию части государства, – не противоречит главам 1 и 2 Конституции Российской Федерации. Введение для Президента Российской Федерации требования не иметь ни в прошлом, ни в настоящем гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, согласуется с особым конституционно-правовым статусом главы государства, на которого возложены основные обязанности по охране государственного суверенитета.

Этим статусом предопределяется возможность закрепления в Конституции Российской Федерации ряда специальных требований к кандидату на должность Президента Российской Федерации, гарантирующих его правовую и эмоциональную (духовно-культурную) связь с Российским государством. В частности, требование об отсутствии в прошлом гражданства иностранного государства даже применительно к случаям, когда иностранный гражданин получил гражданство Российской Федерации в порядке натурализации, является допустимой и применяемой в мировой практике конституционного регулирования гарантией соблюдения гражданской верности как неперемennого условия занятия должности главы государства. Конституция Российской Федерации может своими предписаниями обеспечивать уверенность в стабильности правовой связи соответствующего лица с Российской Федерацией, в том числе с учетом того, что факт перехода лица в прошлом из гражданства другого государства в российское гражданство способен восприниматься как снижающий такую уверенность. Это согласуется с положениями Конституции Российской Федерации о суверенитете Российской Федерации (статья 4, часть 1) и народовласти (статья 3, часть 1).

Названные требования текстуально вынесены (выделены) из главы 2 Конституции Российской Федерации, в которую включена ее статья 32, гарантирующая право на участие в управлении делами государства, в том числе право быть избранным, и по своей сути представляют не столько элемент регулирования пассивного избирательного права, сколько элемент особого статуса Президента Российской Федерации. В любом случае они являются специальными нормами в рамках единого конституционного регулирования. В таком качестве они не могут – в части требования об отсутствии в прошлом гражданства другого государства – рассматриваться как вступающие в конфликт с положением статьи 6 (часть 1) Конституции Российской Федерации о равенстве гражданства независимо от оснований приобретения. Последнее означает, что все граждане Российской Федерации независимо от оснований приобретения гражданства обладают на ее территории всеми правами и свободами и несут равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации,

но не может исключать наличия специальных условий, установленных самой Конституцией Российской Федерации, для выполнения гражданами наиболее значимых публичных функций.

Однако наличие у гражданина в прошлом вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, могло быть связано с исполнением им обязанностей перед Российской Федерацией или Союзом ССР. Применительно к таким случаям, исходя из целевого назначения соответствующего требования, данное обстоятельство не должно расцениваться как препятствие для занятия должности Президента Российской Федерации.

**6.2. Еще одно предлагаемое ограничение для занятия должности Президента Российской Федерации предполагает, что одно и то же лицо не может занимать ее более двух сроков, тогда как в настоящее время статья 81 (часть 3) Конституции Российской Федерации связывает этот запрет с двумя сроками подряд. Введение этого – нового по содержанию – требования, направленного на упреждение гарантий периодической сменяемости Президента Российской Федерации, не может рассматриваться как несовместимое с положениями глав 1 и 2 Конституции Российской Федерации. Предусматривая более ограничительные в сравнении с действующими правила такой сменяемости, Закон о поправке вместе с тем установил на конституционном уровне гарантии Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение полномочий не в связи с отрешением от должности (статьи 92<sup>1</sup> и 93; статья 95, пункт «б» части 2, Конституции Российской Федерации), что явно и недвусмысленно подтверждает принципиальное намерение конституционного законодателя обеспечить в конституционной практике периодическую сменяемость лиц, занимающих должность Президента Российской Федерации.**

В то же время конституционный законодатель предусмотрел в статье 81 (часть 3<sup>1</sup>) Конституции Российской Федерации в предлагаемой редакции, что положение ее статьи 81 (часть 3), ограничивающее число сроков, в течение которых одно и то же лицо может занимать должность Президента Российской Федерации, применяется к лицу, занимавшему и (или) занимающему должность Президента Российской Федерации, без учета числа сроков, в течение которых оно занимало и (или) занимает эту должность на момент вступления в силу поправки к Конституции Российской Федерации, вносящей соответствующее ограничение, и не исключает для него возможности занимать должность Президента Российской Федерации в течение сроков, допустимых указанным положением, а в части 6 статьи 3 Закона о поправке – что установленное статьей 81 (части 3 и 3<sup>1</sup>) Конституции Российской Федерации в редакции данного Закона регулирование допустимого числа сроков, в течение которых одно и то же лицо может занимать должность Президента Российской Федерации, не препятствует лицу, занимавшему и (или) занимающему должность Президента Российской Федерации на момент вступления указанной поправки в силу, участвовать в качестве кандидата на выборах Президента Российской Федерации после включения указанной редакции в текст Конституции Российской Федерации на установленное по-

правкой допустимое число сроков, вне зависимости от числа сроков, в течение которых указанное лицо занимало и (или) занимает эту должность на момент вступления данной поправки в силу.

Первое из этих положений носит общий характер, равно по юридической силе положению статьи 81 (часть 3) Конституции Российской Федерации, которое применяется с его учетом, и фактически определяет порядок вступления в силу изменения статьи 81 (часть 3) Конституции Российской Федерации, усиливающего (ужесточающего) предусмотренное ею ограничение. Второе конкретизирует его применительно к правоотношениям, сложившимся на момент возможного вступления соответствующих положений статьи 81 Конституции Российской Федерации в силу. При этом они выступают, по существу, переходными положениями по отношению к изменению статьи 81 (часть 3) Конституции Российской Федерации. Такое регулирование объективно расширяет возможности конкретных лиц, к которым на день возможного вступления его в силу оно будет относиться, занимать в случае избрания на должность Президента Российской Федерации как больше двух сроков, так и больше двух сроков подряд.

Решение о предельном числе сроков полномочий (сроков полномочий подряд), в течение которых возможно занятие должности главы государства с республиканской формой правления одним лицом (в том числе в качестве переходных положений), всегда является, по существу, вопросом выбора баланса между различными конституционными ценностями. С одной стороны, конституционная характеристика демократического правового государства предполагает, хотя и не предопределяет, установление в этом аспекте достаточно жестких ограничений. С другой стороны, конституционный принцип народовластия подразумевает возможность реализации народом права избрать на свободных выборах то лицо, которое он посчитает наиболее достойным должности главы государства, притом что его определение в рамках электоральной конкуренции всегда остается за избирателями, а наличие у лица статуса действующего главы государства отнюдь не предрешает победы на выборах, поскольку другие кандидаты могут ограничиваться обнародованием своих программ и критикой действующего главы государства, а последний объективно связан необходимостью предъявить результаты своей деятельности за прошедший период. На фоне этого базового баланса конституционный законодатель может учитывать и конкретно-исторические факторы принятия соответствующего решения, в том числе степень угроз для государства и общества, состояние политической и экономической систем и т. п.

В то же время если в Основном Законе вопрос о предельном числе сроков полномочий (сроков полномочий подряд), в течение которых возможно занятие должности главы государства, решен таким образом, что соответствующие ограничения не предусматриваются или редуцируются, в том числе в качестве переходных положений в связи с изменением их регулирования, то это решение – с тем чтобы гарантировать реализацию конституционно-правовых характеристик государства как демократического, правового, имеющего республиканскую форму правления, – должно в любом случае сопровождаться другими институциональными гарантиями. К таковым относятся прежде всего развитый парламентаризм, реальная

многопартийность, наличие политической конкуренции, эффективная модель разделения властей, снабженная системой сдержек и противовесов, а также обеспечение прав и свобод независимым правосудием, включая деятельность Конституционного Суда Российской Федерации.

Закон о поправке существенно расширяет возможности Федерального Собрания в сфере формирования исполнительной власти и контроля (например, новые пункты «к», «м» части 1 статьи 102, новые пункты «а<sup>1</sup>», «г<sup>1</sup>» части 1 статьи 103, новая статья 103<sup>1</sup> Конституции Российской Федерации), совершенствуя тем самым конституционную модель разделения властей. При этом Государственная Дума приобретает более устойчивые позиции в системе сдержек и противовесов в связи с сокращением случаев, когда она подлежит обязательному роспуску (часть 4 статьи 111 и часть 4 статьи 117 Конституции Российской Федерации в редакции данного Закона). никоим образом не затрагиваются в негативном аспекте многопартийность и политическая конкуренция, притом что за последнее десятилетие в едином комплексе развития законодательной основы политико-партийных и избирательных отношений в Российской Федерации были предприняты меры, направленные на их укрепление.

Соответственно, в Конституции Российской Федерации вопрос о числе сроков, в течение которых одно лицо может занимать должность Президента Российской Федерации, может быть решен по-разному. В ее главах 1 и 2, равно как и в главе 9, не имеется положений, которые могли бы опровергнуть возможность такого решения, которое предлагается реализовать в статье 81 (части 3 и 3<sup>1</sup>) Конституции Российской Федерации и в части 6 статьи 3 Закона о поправке. Например, запрет присвоения власти в Российской Федерации (статья 3, часть 4, Конституции Российской Федерации) во всяком случае не относится к ситуации, когда лицо избирается, пусть неоднократно и подряд, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Конституционному законодателю также не может быть отказано в дискреции, даже усиливая (ужесточая) предусмотренное статьей 81 (часть 3) Конституции Российской Федерации ограничение числа сроков, допустить возможность (с учетом этого и других изменений Конституции Российской Федерации) преодоления – в качестве переходной меры – ранее установленных ограничений.

Указание в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 5 ноября 1998 года № 134-О на то, что два срока полномочий подряд, о чем идет речь в статье 81 (часть 3) Конституции Российской Федерации, составляют конституционный предел, превышения которого Конституция Российской Федерации не допускает, основано на действующей в момент его принятия (и на сегодняшний день, до возможного вступления в силу изменений, предусмотренных Законом о поправке) редакции статьи 81 (часть 3) Конституции Российской Федерации, положение которой не было ни само изменено, ни дополнено. Во всяком случае, оно не увязано в аргументации Конституционного Суда Российской Федерации с какими-либо положениями глав 1 и 2 Конституции Российской Федерации, которые позволяли бы рассматривать соответствующую позицию как общее правило, не обусловленное конкретным нормативным содержанием статьи 81 Конституции Российской Федерации.

Кроме того, в Определении от 5 ноября 1998 года № 134-О подчеркивалось применительно к рассматриваемой в нем ситуации, что «Конституция Российской Федерации не содержит специальной оговорки о том, что указанный в пункте 3 ее раздела второго «Заключительные и переходные положения» срок полномочий Президента Российской Федерации не включается в сроки, предусмотренные статьей 81 (часть 3) Конституции Российской Федерации». Это кардинальным образом отличается от ситуации, когда положениями статьи 81 (часть 3<sup>1</sup>) Конституции Российской Федерации в предлагаемой редакции и части 6 статьи 3 Закона о поправке как раз и предусматривается специальная оговорка, не исключающая возможности занимать должность Президента Российской Федерации без учета числа сроков, в течение которых лицо, на которое распространяются эти положения, занимало и (или) занимает эту должность на момент вступления в силу поправки к Конституции Российской Федерации. Таким образом, данная позиция, выраженная в указанном Определении, по существу, подтверждает возможность регулирования, предусмотренного в этом аспекте Законом о поправке.

С учетом того, что изменения в Конституции Российской Федерации, предусмотренные статьей 1 Закона о поправке, включая ее статью 81 (часть 3<sup>1</sup>), считаются одобренными, только если за них проголосовало более половины граждан Российской Федерации, принявших участие в общероссийском голосовании, предполагается, что предусмотренная ею возможность занимать должность Президента Российской Федерации больше двух сроков подряд возникнет только в случае, если получит поддержку в результате волеизъявления народа Российской Федерации. Это придает дополнительную конституционную легитимность соответствующему решению.

Таким образом, положения, устанавливающие новые с точки зрения конституционного текста требования к лицам, претендующим на замещение указанных в Конституции Российской Федерации должностей, в том числе положение ее статьи 81 (часть 3<sup>1</sup>) в предлагаемой редакции и связанное с ним положение части 6 статьи 3 Закона о поправке, не противоречат основам конституционного строя и – с учетом как изложенных, так и иных конституционных принципов – соответствуют положениям глав 1 и 2 Конституции Российской Федерации, а также ее главе 9.

**7. Статьей 1 Закона о поправке предусмотрены изменения в конституционное регулирование организации и функционирования местного самоуправления.**

В главы 4 «Президент Российской Федерации» (статья 80, часть 2) и 8 «Местное самоуправление» (статья 132, часть 3) Конституции Российской Федерации **включены положения о единой системе публичной власти и о вхождении в эту систему органов местного самоуправления.** Также предлагается указать в статье 132 (часть 3) Конституции Российской Федерации, что органы местного самоуправления и органы государственной власти осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

**Принцип единой системы публичной власти, хотя и не нашел буквального закрепления в главе 1 Конституции Российской Федерации, вместе**

с тем имплицитно следует из конституционных положений о соединении многонационального народа Российской Федерации общей судьбой на своей земле, сохранении исторически сложившегося государственного единства и возрождении суверенной государственности России (преамбула), о Российской Федерации – России как демократическом федеративном правовом государстве с республиканской формой правления (статья 1), о единственном источнике власти – многонациональном народе Российской Федерации, являющемся носителем суверенитета, который распространяется на всю территорию России, и осуществляющем свою власть непосредственно и через органы государственной власти и органы местного самоуправления (статья 3, части 1 и 2; статья 4, часть 1), во взаимосвязи с указанием на установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (статья 72, пункт «н» части 1). Категория «единая система публичной власти» производна, таким образом, от основополагающих понятий «государственность» и «государство», означающих политический союз (объединение) многонационального русского народа. Общая суверенная власть данного политического союза распространяется на всю территорию страны и функционирует как единое системное целое в конкретных организационных формах, определенных Конституцией Российской Федерации (статьи 5, 10, 11 и 12). Следовательно, органы местного самоуправления, которые согласно статье 12 Конституции Российской Федерации не входят в систему органов государственной власти, указанных в ее статьях 10 и 11, во всяком случае входят в единую систему публичной власти политического союза (объединения) многонационального русского народа. Иное, в частности, влекло бы нарушение государственного единства Российской Федерации и означало бы неприменимость к местному самоуправлению базовых конституционно-правовых характеристик Российского государства (статья 1, часть 1, Конституции Российской Федерации), что является конституционно-правовым нонсенсом.

В своем функциональном предназначении единство публичной власти выражается и в том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления (статьи 2 и 18 Конституции Российской Федерации), что во всяком случае предполагает согласованное действие различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал на конституционные основы единства публичной власти в Российской Федерации и объективную необходимость взаимодействия с органами местного самоуправления органов государственной власти субъекта Российской Федерации, призванных создавать условия для обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития в пределах всей территории данного субъекта Российской Федерации, как на достаточное основание для участия органов государственной власти в законодательном регулировании порядка формирования органов местного самоуправления, а также для участия выборных лиц местного сообщества, учета их мнения в рамках процедуры замещения должности

высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (постановления от 24 декабря 2012 года № 32-П и от 1 декабря 2015 года № 30-П).

Местное самоуправление, будучи коллективной формой реализации населением права на решение вопросов местного значения и одновременно – выражением власти местного сообщества, вместе с тем в лице своих органов интегрировано в общую институциональную систему осуществления на соответствующей территории функций демократического правового социального государства на началах взаимодействия как с федеральными органами государственной власти, так и, прежде всего (имея в виду объективно существующие наиболее тесные взаимосвязи публичных функций и задач, осуществляемых региональными и муниципальными органами власти), с органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Возложение Конституцией Российской Федерации именно на органы местного самоуправления самостоятельного решения вопросов местного значения (статья 130, часть 1) не препятствует конструктивному, основанному на признании и гарантировании самостоятельности местного самоуправления взаимодействию между органами местного самоуправления и органами государственной власти для наиболее эффективного решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципальных образований, равно как и участию органов местного самоуправления в выполнении тех или иных имеющих государственное значение публичных функций и задач на соответствующей территории – как в порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (статья 132, часть 2, Конституции Российской Федерации), так и в иных формах (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2018 года № 33-П).

Таким образом, под единством системы публичной власти понимается прежде всего функциональное единство, что не исключает организационного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении задач на соответствующей территории. Это не отрицает самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий и не свидетельствует о вхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти (статья 12 Конституции Российской Федерации).

В статью 131 (части 1, 1<sup>а</sup> и 3) Конституции Российской Федерации предлагается включить положение о том, что местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом, органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом, и федеральным же законом могут устанавливаться особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях. Приведенные положе-

ния не могут рассматриваться как несовместимые с требованиями статьи 12 Конституции Российской Федерации, поскольку не предполагают искажения конституционной природы местного самоуправления как уровня публичной власти, наиболее приближенного к населению, умаления его самостоятельности по отношению к другим уровням публичной власти в пределах его полномочий, притом что главы 1 и 2 Конституции Российской Федерации не определяют конкретных форм и порядка осуществления местного самоуправления, в том числе не исключают особенностей осуществления публичной власти на отдельных территориях.

Не усматривается несоответствия главам 1 и 2 Конституции Российской Федерации, в том числе ее статье 12, и в указании на муниципальные образования как территориальную основу местного самоуправления, а также в отсылках по вопросам, касающимся организации местного самоуправления, к федеральному закону.

**В статью 132 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации предлагается включить положения, относящиеся к компетенции органов местного самоуправления обеспечение в соответствии с федеральным законом в пределах своей компетенции доступности медицинской помощи и предусматривающие возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями не только федеральным законом, но и законом субъекта Российской Федерации при условии передачи необходимых материальных и финансовых средств и при подконтрольности государству реализации переданных полномочий. Осуществление охраны общественного порядка исключается из закрепленной этой статьей компетенции органов местного самоуправления, а вместо установления этими органами местных налогов и сборов предусматривается их введение. Эти изменения также не могут расцениваться как не соответствующие главам 1 и 2 Конституции Российской Федерации, не противоречат конституционной природе местного самоуправления и вытекающим из нее принципам его взаимодействия с другими уровнями публичной власти.**

**Предлагаемое изменение в статью 133 Конституции Российской Федерации, предусматривающее, что местному самоуправлению гарантируется (в отличие от действующей ее редакции, гарантирующей компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти) компенсация дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций, направлено на уточнение гарантий местного самоуправления и соответствует главам 1 и 2 Конституции Российской Федерации.**

Исходя из изложенного и руководствуясь частями 2 и 3 статьи 3 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», статьями 6, 72, 74, 75, 78 и 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации пришел к заключению:

1) порядок вступления в силу статьи 1 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершен-



**ствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» соответствует Конституции Российской Федерации;**

2) не вступившие в силу положения Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» соответствуют положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации.

Настоящее Заключение незамедлительно направляется Президенту Российской Федерации.

Настоящее Заключение окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

Настоящее Заключение подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)). Заключение должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

## **ОПРЕДЕЛЕНИЕ** от 26 марта 2020 г. № 741-О

**Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина  
Селищева Владимира Васильевича на нарушение его  
конституционных прав пунктом 1 статьи 1 Федерального закона  
«О внесении изменений в статьи 2<sup>1</sup> и 19 Федерального закона  
«Об общих принципах организации законодательных  
(представительных) и исполнительных органов государственной  
власти субъектов Российской Федерации» и статью 40  
Федерального закона «Об общих принципах организации  
местного самоуправления в Российской Федерации»**

1. Гражданин В. В. Селищев оспаривает конституционность пункта 1 статьи 1 Федерального закона от 30 декабря 2015 года № 446-ФЗ «О внесении изменений в статьи 2<sup>1</sup> и 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статью 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которым статья 2<sup>1</sup> Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» дополнена пунктом 4, закрепившим, что в случае принятия нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, предусматривающего предоставление лицам, замещающим государ-

ственные должности субъекта Российской Федерации, дополнительных социальных и иных гарантий в связи с прекращением полномочий (в том числе досрочно), такой нормативный правовой акт распространяется только на лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации на профессиональной постоянной основе и достигших пенсионного возраста или потерявших трудоспособность в период осуществления ими полномочий по государственной должности субъекта Российской Федерации, и не может предусматривать предоставление указанных гарантий лицам, полномочия которых были прекращены в связи с несоблюдением ограничений, запретов, неисполнением обязанностей, установленных Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральным законом от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами», либо по основаниям, предусмотренным подпунктами «б», «г» пункта 1 статьи 9 данного Федерального закона, либо в связи с несоблюдением ограничений, установленных пунктом 1 статьи 12 данного Федерального закона.

Как следует из представленных документов, заявитель являлся депутатом Орловского областного Совета народных депутатов с 2002 по 2007 год, с 2007 по 2011 год на непостоянной основе (без отрыва от основной деятельности) и 20 февраля 2016 года после назначения страховой пенсии по старости (с 31 января 2016 года) обратился с заявлением о назначении ему дополнительного материального обеспечения в виде ежемесячной денежной выплаты, однако в ее назначении заявителю было отказано, поскольку полномочия депутата осуществлялись им на непостоянной основе.

Решением Советского районного суда города Орла от 27 декабря 2018 года иск заявителя о признании права на дополнительное материальное обеспечение в виде ежемесячной денежной выплаты, признании незаконным отказа в установлении выплаты, обязанности назначить выплату был удовлетворен. Апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Орловского областного суда от 27 марта 2019 года, оставленным без изменения судами вышестоящих инстанций, указанное судебное решение было отменено и вынесено новое решение, которым отказано в удовлетворении иска с указанием на то, что начиная с 30 декабря 2015 года (даты вступления в силу Федерального закона от 30 декабря 2015 года № 446-ФЗ) в силу прямого требования части 4 статьи 2<sup>1</sup> Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» ежемесячные доплаты к пенсии лицам, замещавшим государственные должности Орловской области, могут быть предоставлены только лицам, замещавшим должности на постоянной профессиональной основе и достигшим пенсионного возраста или потерявшим трудоспособность в период осуществления ими полномочий по государственной должности Орловской области.

По мнению заявителя, оспариваемое законоположение, примененное судами общей юрисдикции при рассмотрении его дела, не соответствует статьям 2, 7, 19 (части 1 и 2), 39 (часть 1), 45 (часть 1) и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации, поскольку лишает граждан, замещающих должности депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации не менее трех лет до вступления в силу Федерального закона от 30 декабря 2015 года № 446-ФЗ, права на дополнительное материальное обеспечение в виде ежемесячной денежной выплаты.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

Оспариваемым положением Федерального закона от 30 декабря 2015 года № 446-ФЗ статья 2<sup>1</sup> Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» дополнена пунктом 4, предусматривающим условия, при соблюдении которых на лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, в случае принятия соответствующего нормативного правового акта субъекта Российской Федерации могут распространяться предусмотренные в нем дополнительные социальные и иные гарантии в связи с прекращением полномочий, в том числе досрочно.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, участие федерального законодателя в регулировании отношений по предоставлению дополнительных социальных и иных гарантий лицам, замещающим государственные должности субъектов Российской Федерации, не вступает в противоречие с конституционными положениями о разграничении предметов ведения и полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации и не предполагает установления конкретных публично-правовых обязательств субъектов Российской Федерации по предоставлению указанным лицам дополнительных социальных и иных гарантий в связи с прекращением полномочий (в том числе досрочно); определение же на уровне федерального закона применительно к таким общественным отношениям требований, которым должен соответствовать нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации, принятый по предметам совместного ведения, имеет целью обеспечить согласование правового регулирования, осуществляемого законодателем субъекта, с конституционными принципами равенства, справедливости, соразмерности и сбалансированности (Определение от 16 января 2018 года № 6-О).

Таким образом, оспариваемое положение пункта 1 статьи 1 Федерального закона от 30 декабря 2015 года № 446-ФЗ, принятое в рамках дискреционных полномочий федерального законодателя, само по себе не может рассматриваться как вступающее в противоречие с конституционными предписаниями и нарушающее права лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

Разрешение же вопроса о выборе норм, подлежащих применению при рассмотрении конкретного дела, а также определение момента возникнове-

ния права на дополнительное материальное обеспечение в виде ежемесячной денежной выплаты, с чем, как видно из материалов жалобы, заявитель связывает нарушение своих прав, не относится к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, как она определена статьей 125 Конституции Российской Федерации и статьей 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

**ОПРЕДЕЛЕНИЕ**  
**от 23 апреля 2020 г. № 1010-О**

**Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга муниципального округа Малая Охта на нарушение конституционных прав и свобод частями 10, 11 и 11<sup>1</sup> статьи 37 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В. Д. Зорькина, судей К. В. Арановского, А. И. Бойцова, Н. С. Бондаря, Г. А. Гаджиева, Ю. М. Данилова, Л. М. Жарковой, С. М. Казанцева, С. Д. Князева, А. Н. Кокотова, Л. О. Красавчиковой, С. П. Маврина, Н. В. Мельникова, Ю. Д. Рудкина, В. Г. Ярославцева, рассмотрев вопрос о возможности принятия жалобы внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга муниципального округа Малая Охта к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, установил:

1. Внутригородское муниципальное образование Санкт-Петербурга муниципальный округ Малая Охта оспаривает конституционность следующих положений статьи 37 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»:

части 10, предусматривающей перечень оснований досрочного прекращения полномочий главы местной администрации, осуществляемых на основе контракта, в числе которых расторжение контракта в соответствии с частью 11 или 11<sup>1</sup> данной статьи (пункт 3);

части 11, согласно которой контракт с главой местной администрации может быть расторгнут по соглашению сторон или в судебном порядке на основании заявления представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования – в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся решения вопросов местного значения, а также в связи с несоблюдением ограничений, установленных частью 9 данной статьи (пункт 1); высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) – в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам мест-

ного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также в связи с несоблюдением ограничений, установленных частью 9 данной статьи (пункт 2); главы местной администрации – в связи с нарушениями условий контракта органами местного самоуправления и (или) органами государственной власти субъекта Российской Федерации (пункт 3);

части 11<sup>1</sup>, закрепляющей, что контракт с главой местной администрации может быть расторгнут в судебном порядке на основании заявления высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в связи с несоблюдением ограничений, запретов, неисполнением обязанностей, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральным законом от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами», выявленными в результате проверки достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции.

Оспариваемые нормы применены в деле заявителя судами общей юрисдикции.

Заявитель полагает, что оспариваемые нормы не соответствуют статьям 15 (части 1 и 2), 19 (части 1 и 2) и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации, поскольку, закрепляя особенности прекращения полномочий главы местной администрации, препятствуют расторжению с ним контракта по основанию, предусмотренному пунктом 3 части 1 статьи 19 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (несоблюдение ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой и установленных статьями 13, 14, 14<sup>1</sup> и 15 данного Федерального закона), и устанавливают тем самым различия в правовом положении муниципальных служащих на основании одного только признака – замещаемой должности.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

Согласно частям 1 и 2 статьи 37 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования.

Глава местной администрации на принципах единоначалия руководит исполнительно-распорядительным органом муниципального обра-

зования (местной администрацией), который наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Оспариваемые нормы предусматривают специальные основания и порядок прекращения полномочий главы местной администрации, осуществляющего свои полномочия на основе контракта, с учетом специфики порядка замещения названной должности муниципальной службы и характера выполняемых главой местной администрации публично-правовых функций и не могут расцениваться как нарушающие права заявителя.

Разрешение же вопроса о возможности расторжения контракта, заключенного с главой местной администрации, по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации», связано с выбором подлежащей применению в конкретном деле нормы, что к полномочиям Конституционного Суда Российской Федерации, как они определены статьей 125 Конституции Российской Федерации и статьей 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», не относится.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга муниципального округа Малая Охта, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

## **ОПРЕДЕЛЕНИЕ** от 30 июня 2020 г. № 1438-О

### **Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Силаева Александра Анатольевича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 части 1 статьи 59<sup>2</sup> и частью 1 статьи 59<sup>3</sup> Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В. Д. Зорькина, судей К. В. Арановского, А. И. Бойцова, Н. С. Бондаря, Г. А. Гаджиева, Ю. М. Данилова, Л. М. Жарковой, С. М. Казанцева, С. Д. Князева, А. Н. Кокотова, Л. О. Красавчиковой, С. П. Маврина, Н. В. Мельникова, Ю. Д. Рудкина, В. Г. Ярославцева, рассмотрев вопрос о возможности

принятия жалобы гражданина А. А. Силяева к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, установил:

1. Гражданин А. А. Силяев оспаривает конституционность следующих положений Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»:

пункта 2 части 1 статьи 59<sup>2</sup>, закрепляющего, что государственный гражданский служащий подлежит увольнению в связи с утратой доверия в случае непредставления им сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений;

части 1 статьи 59<sup>3</sup>, согласно которой взыскания, предусмотренные статьями 59<sup>1</sup> и 59<sup>2</sup> данного Федерального закона, применяются представителем нанимателя на основании доклада о результатах проверки, проведенной подразделением кадровой службы соответствующего государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а в случае, если доклад о результатах проверки направлялся в комиссию по урегулированию конфликтов интересов, – и на основании рекомендации указанной комиссии; с согласия государственного гражданского служащего и при условии признания им факта совершения коррупционного правонарушения взыскание, за исключением увольнения в связи с утратой доверия, может быть применено на основании доклада подразделения кадровой службы соответствующего государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений о совершении коррупционного правонарушения, в котором излагаются фактические обстоятельства его совершения, и письменного объяснения такого государственного гражданского служащего.

По мнению заявителя, оспариваемые нормы, примененные в его деле судом, не соответствуют Конституции Российской Федерации, в частности ее статьям 19, 32 (части 1, 4, 5), 37 (часть 1) и 46 (часть 1), поскольку пункт 2 части 1 статьи 59<sup>2</sup> Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливает единственный вид взыскания – увольнение в связи с утратой доверия и не позволяет учитывать при этом тяжесть проступка государственного гражданского служащего, а положения части 1 статьи 59<sup>3</sup> данного Федерального закона предусматривают проведение проверки подразделением кадровой службы соответствующего государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а не процедуры, закрепленной в статье 59 «Служебная проверка» названного Федерального закона.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

Одной из основных мер профилактики коррупции в рамках контроля государства за имущественным положением государственных служащих в Федеральном законе от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» названо установление в качестве основания для освобождения от замещаемой должности и (или) увольнения с замещаемой должности лица, замещающего должность государственной служ-

бы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, либо для применения в отношении него иных мер юридической ответственности непредставление таким лицом сведений (представление заведомо недостоверных или неполных сведений, представление заведомо ложных сведений) о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера супруги (супруга) и несовершеннолетних детей (пункт 4 статьи 6).

Такое правовое регулирование, направленное на предотвращение и преодоление коррупции, обусловлено спецификой государственной службы, поступая на которую, гражданин реализует право на свободное распоряжение своими способностями к труду (статья 37, часть 1, Конституции Российской Федерации) и добровольно избирает профессиональную деятельность, предполагающую наличие определенных запретов и обязанностей, связанных с реализацией публично-правовых полномочий.

Установив, что государственный гражданский служащий подлежит увольнению по основанию, предусмотренному пунктом 2 части 1 статьи 59<sup>2</sup> Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», в связи с утратой доверия, федеральный законодатель в статье 59<sup>3</sup> того же Федерального закона закрепил порядок применения этого взыскания.

В силу статьи 59<sup>3</sup> данного Федерального закона и в соответствии с правовыми актами, регламентирующими порядок подготовки решений о досрочном увольнении государственного гражданского служащего в связи с утратой доверия (Положение о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 года № 1065; Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 года № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» и др.), предусмотрены процедуры, в рамках которых решается вопрос, является ли выявленное нарушение обязанности по представлению полных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера основанием для увольнения государственного гражданского служащего в связи с утратой доверия, обеспечивается обоснованность соответствующих решений на основе всесторонней оценки полученных документов, сведений и мнений.

Таким образом, пункт 2 части 1 статьи 59<sup>2</sup> Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в системной взаимосвязи с иными правовыми нормами, в том числе устанавливающими принципы и порядок увольнения с государственной гражданской службы в связи с утратой доверия, не может рассматриваться как нарушающий конституционные права государственных гражданских служащих.



Что же касается оспариваемого положения части 1 статьи 59<sup>3</sup> Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», то оно, закрепляя специальный порядок применения взысканий за коррупционные правонарушения, возлагает на подразделение кадровой службы соответствующего государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений проведение проверки, имеющей целью предотвращение и преодоление коррупции, с одной стороны, и установление защиты государственного гражданского служащего от необоснованного увольнения – с другой, направлено на соблюдение баланса публичных интересов и частных интересов государственных гражданских служащих и не может расцениваться как нарушающее права последних.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы Силяева Александра Анатольевича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

## **ПОСТАНОВЛЕНИЕ** от 9 июля 2020 г. № 34-П

### **По делу о проверке конституционности части второй статьи 313 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой администрации муниципального образования город Мурманск**

1. Администрация муниципального образования город Мурманск, наделенного статусом городского округа, оспаривает конституционность части второй статьи 313 УПК РФ, согласно которой при наличии у осужденного имущества или жилища, остающихся без присмотра, суд одновременно с вынесением приговора выносит определение или постановление о принятии мер по их охране.

Постановлением Первомайского районного суда города Мурманска от 2 июля 2018 года было удовлетворено ходатайство осужденного приговором этого же суда к лишению свободы гражданина С. о принятии мер по охране принадлежащего ему на праве собственности жилого помещения на период отбывания им наказания, обязанность по охране данного жилого помещения возложена на администрацию муниципального образования город Мурманск.

Апелляционным определением судебной коллегии по уголовным делам Мурманского областного суда от 22 августа 2018 года резолютивная

часть названного постановления районного суда была изменена, установлен запрет на проживание любых лиц в указанном жилом помещении, на владение, пользование и распоряжение этим помещением, в том числе на его продажу, сдачу внаем и на осуществление иных сделок с данным помещением без согласия собственника; на регистрацию каких-либо лиц в нем без согласия собственника; на администрацию муниципального образования город Мурманск возложена обязанность по опечатыванию жилого помещения и его передаче под присмотр службы жилищно-коммунального хозяйства. Суд апелляционной инстанции также определил направить копии этого определения осужденному С. и в Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Мурманской области, государственное областное бюджетное учреждение «МФЦ Мурманской области» и в администрацию муниципального образования город Мурманск для его исполнения.

Администрация муниципального образования город Мурманск обратилась в Мурманский областной суд с заявлением о разъяснении порядка исполнения данных судебных решений, поскольку, по ее мнению, в них не содержалось указаний на то, какой службе жилищно-коммунального хозяйства должно быть передано под присмотр названное жилое помещение. К этому заявлению был также приложен акт комиссии (образованной территориальным структурным подразделением администрации муниципального образования город Мурманск), во исполнение постановления Первомайского районного суда города Мурманска от 2 июля 2018 года составленный в присутствии представителей органа внутренних дел и управляющей компании, а также собственника соседнего жилого помещения. Данным актом было зафиксировано, что квартира, принадлежащая С., опечатана, а представитель управляющей компании отказался принять указанное помещение под присмотр. Судья Мурманского областного суда, с которым согласилась судебная коллегия по уголовным делам этого же суда, не усмотрев каких-либо сомнений и неясностей, препятствующих исполнению этого постановления районного суда, принял решение об отказе в принятии заявления местной администрации (постановление от 10 октября 2018 года, апелляционное определение от 22 ноября 2018 года). При этом доводы заявителя об отсутствии в структуре администрации муниципального образования город Мурманск службы жилищно-коммунального хозяйства были отклонены судом, в частности, со ссылкой на то, что решение вопросов жилищно-коммунального хозяйства, согласно муниципальному правовому акту (в редакции, действовавшей на момент рассмотрения вопроса о принятии мер по охране жилого помещения), возложено на комитет по жилищной политике администрации муниципального образования город Мурманск.

В передаче кассационных жалоб на указанные судебные решения для рассмотрения в судебном заседании судов кассационной инстанции заявителю было отказано (постановления судей Мурманского областного суда от 19 ноября 2018 года и от 26 декабря 2018 года, постановления судей Верховного Суда Российской Федерации от 13 декабря 2018 года и от 7 февраля 2019 года). Не нашли оснований для передачи данных жалоб на рассмотрение в соответствующих судебных заседаниях и заме-

стители Председателя Верховного Суда Российской Федерации (письма от 18 февраля 2019 года и от 23 апреля 2019 года).

По мнению заявителя, часть вторая статьи 313 УПК РФ не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 46 (часть 1) и 123 (часть 3), поскольку по смыслу, придаваемому ей правоприменительной практикой, в силу неопределенности своего нормативного содержания не позволяет определить, какой именно орган, предприятие или учреждение, должен нести обязанность по охране жилого помещения, собственником которого является осужденный, на период отбывания им наказания, а также допускает возможность неоднозначного толкования понятия «меры по охране имущества» и, следовательно, их произвольного применения.

Таким образом, с учетом требований статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» часть вторая статьи 313 УПК РФ является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу постольку, поскольку на ее основании в системе действующего правового регулирования определяются меры по охране остающегося без присмотра жилого помещения, собственником которого является осужденный, а также устанавливаются субъекты, на которых судом может быть возложена обязанность по принятию таких мер.

2. Провозглашая человека, его права и свободы высшей ценностью, а признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина – обязанностью государства, Конституция Российской Федерации устанавливает, что Россия является демократическим правовым и социальным государством, в котором указанные права и свободы определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, а также местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (статья 1, часть 1; статья 2; статья 7, часть 1; статьи 17 и 18).

**Особым объектом конституционно-правовой охраны является жилище в силу естественной потребности человека в нем.** Оно выступает объектом или опосредует реализацию (связано с реализацией) значительного числа конституционных прав и свобод, в том числе гарантированных статьями 23 (часть 1), 25, 35 (часть 1) и 40 (часть 1) Конституции Российской Федерации, а также объектом различных правоотношений, что в силу статей 1 (часть 1), 2, 7 (часть 1), 45 (часть 1), 46 (части 1 и 2) и 71 (пункт «в») Конституции Российской Федерации обязывает государство принимать – в рамках имеющейся у него широкой дискреции, предопределенной в том числе наличием непосредственно у гражданина как собственника жилища бремени содержания принадлежащего ему имущества, нашедшего свою конкретизацию в статье 210 ГК РФ и положениях жилищного законодательства (статья 30 Жилищного кодекса Российской Федерации), – правовые и организационные меры, обеспечивающие защиту жилища (права на жилище), особенно в ситуации, когда гражданин в силу каких-либо объективных причин не способен самостоятельно позаботиться о своем жилище или реализация такой заботы для него существенно затруднена.

Вместе с тем соответствующие меры, принимаемые государством, не должны вопреки требованиям статей 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2)

и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации приводить к несоразмерным и произвольным ограничениям прав и свобод как гражданина – собственника жилища, так и других лиц, в частности, ставить последних в неопределенное положение с точки зрения содержания возлагаемых на них обязанностей, порядка их исполнения и необходимых для этого источников финансирования.

3. На охрану права собственности и права каждого на жилище направлены в том числе нормы Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, предусматривающие полномочие следователя (дознателя) принимать меры по обеспечению сохранности имущества и жилища подозреваемых (обвиняемых), задержанных или заключенных под стражу (часть вторая статьи 160 УПК РФ), а также полномочие суда одновременно с вынесением обвинительного приговора (а по ходатайству заинтересованных лиц – и после провозглашения приговора) вынести определение или постановление о принятии мер по охране остающихся без присмотра жилища или имущества при наличии таковых у осужденного (часть вторая и четвертая статьи 313 УПК РФ).

Наделение суда данными полномочиями для защиты, с одной стороны, прав и интересов осужденного, связанных с обладанием им жилищем (жилым помещением), а с другой – публичного интереса, который состоит в том числе в исключении бесхозяйственного обращения с жилыми помещениями, согласуется с конституционно-правовым предназначением правосудия.

Вместе с тем, принимая во внимание вытекающие из Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы неприкосновенности и свободы собственности, свободы договора и равенства всех собственников как участников гражданского оборота, предполагающие автономную волю, имущественную самостоятельность и недопустимость произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, которые обуславливают свободу владения, пользования и распоряжения имуществом, включая возможность отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, гражданин, жилое помещение которого остается без присмотра, не лишен возможности самостоятельно принять меры по обеспечению его сохранности, обеспечить осуществление присмотра за ним (статьи 1 и 2 ГК РФ).

Будучи лишенным возможности пользоваться находящимся в его собственности жилым помещением для личного проживания в связи с отбыванием уголовного наказания, такой гражданин тем не менее не лишен возможности вселить в принадлежащее ему жилое помещение членов своей семьи и иных граждан. При этом в силу статьи 31 Жилищного кодекса Российской Федерации члены семьи собственника жилого помещения, к которым относятся проживающие совместно с ним в принадлежащем ему жилом помещении его супруг, дети и родители, а также другие родственники и в исключительных случаях иные граждане, которые могут быть признаны членами семьи собственника, если они вселены собственником в качестве членов своей семьи, имеют равные с ним права пользования данным помещением, если иное не установлено соглашением между собственником и членами его семьи, обязаны использовать

это помещение по назначению, т. е. для проживания, обеспечивать его сохранность, неся при этом солидарную с собственником ответственность по обязательствам, вытекающим из пользования данным помещением, если иное не установлено соглашением между собственником и членами его семьи (части 1 и 2), а гражданин, пользующийся жилым помещением на основании соглашения с собственником данного помещения, имеет права, несет обязанности и ответственность в соответствии с условиями такого соглашения (часть 7).

Кроме того, в порядке реализации собственником помещения прав, закрепленных пунктами 1 и 2 статьи 288 ГК РФ, а также частью 1 статьи 17 и частью 2 статьи 30 Жилищного кодекса Российской Федерации, жилые помещения могут сдаваться им для проживания на основании договора найма, договора безвозмездного пользования (а юридическому лицу – на основании договора аренды) или на ином законном основании, а также передаваться согласно пункту 4 статьи 209 и статьям 1012–1026 ГК РФ в доверительное управление на определенный срок другому лицу – доверительному управляющему, который обязан осуществлять управление имуществом в интересах собственника или указанного им третьего лица. Действующее законодательство Российской Федерации также не ограничивает осужденного в возможности заключения гражданско-правовых договоров на охрану жилого помещения.

Более того, если у осужденного объективно имеется возможность охраны имеющегося у него жилого помещения гражданско-правовыми средствами, но он уклоняется от этого, суд, имея в виду публичный интерес в сохранности этого имущества как с точки зрения предотвращения причинения имущественного и (или) иного вреда другим лицам, так и с точки зрения сохранения условий для интеграции осужденного в общество после отбывания наказания, может возложить обязанность по принятию соответствующих мер на него самого.

Таким образом, по смыслу части второй статьи 313 УПК РФ, рассматриваемой в системе действующего правового регулирования, суд выносит определение или постановление о принятии мер по охране остающегося без присмотра жилого помещения осужденного при отсутствии сведений о том, что в данном помещении продолжают проживать члены его семьи, родственники либо иные лица, которым оно может предоставляться для проживания на основании договора или на ином законном основании, или что таким осужденным самостоятельно предприняты меры по охране принадлежащего ему жилого помещения, при этом что будет установлено отсутствие у него возможности самостоятельно обеспечить гражданско-правовыми средствами охрану своего жилого помещения.

4. Часть вторая статьи 313 УПК РФ не определяет круга субъектов, на которых судом может быть возложена обязанность по осуществлению определенных им мер по охране остающегося без присмотра жилища осужденного, равно как и перечень возможных мер, порядок и иные вопросы их исполнения. В отраслевом законодательстве, за исключением уголовно-процессуального, – а указанные вопросы с очевидностью носят межотраслевой характер – также не содержится положений,

которые сопрягались бы с данной нормой и регулировали бы данные вопросы.

Суды, руководствуясь общими положениями жилищного законодательства, в частности частью 1 статьи 1 Жилищного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой жилищное законодательство основывается на необходимости обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления условий для осуществления гражданами права на жилище, его безопасности, а также положениями пункта 6 части 1 статьи 14 и пункта 6 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», определяющими полномочия органов местного самоуправления городского, сельского поселений, муниципальных и городских округов в сфере жилищно-коммунального хозяйства, возлагают обязанность по принятию мер по охране жилого помещения осужденного, остающегося без присмотра, на органы местного самоуправления. При этом в судебной практике имеются и примеры, когда обязанность по принятию мер по охране жилого помещения осужденного возлагалась наравне с органом местного самоуправления и на орган внутренних дел, орган Федеральной службы судебных приставов либо коммерческую организацию, осуществляющую управление многоквартирным домом, и др.

Вместе с тем правовое регулирование мер по охране остающегося без присмотра жилища осужденного, в том числе находящегося в его собственности жилого помещения, и практика его применения в любом случае должны основываться на вытекающих из статей 17, 19 и 55 Конституции Российской Федерации принципах справедливости, правовой определенности, разумности и соразмерности. Принимаемые законодательные решения должны соотноситься с конституционными основами разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, учитывать конституционную природу местного самоуправления как наиболее приближенного к населению территориального уровня публичной власти и вместе с тем соответствовать вытекающему из конституционного принципа равенства всех перед законом требованию формальной определенности, что предполагает ясное, четкое и непротиворечивое определение компетенции муниципальных образований, последовательное разграничение вопросов местного значения, решение которых возложено на органы местного самоуправления, и вопросов государственного значения, решение которых возложено на федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также взаимосогласованную регламентацию полномочий органов местного самоуправления нормативными правовыми актами различной отраслевой принадлежности (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 29 марта 2011 года № 2-П и от 3 июля 2019 года № 26-П).

По смыслу правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации отнесение к исключительному ведению Российской Федерации правового регулирования судоустройства, уголовного, процессуального и уголовно-исполнительного законодательства, гражданского

законодательства (статья 71, пункт «о», Конституции Российской Федерации), а к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации – жилищного законодательства (статья 72, пункт «к» части 1, Конституции Российской Федерации), а также возложение именно на органы местного самоуправления самостоятельного решения вопросов местного значения (статья 130, часть 1, Конституции Российской Федерации) не препятствуют конструктивному, основанному на признании и гарантировании самостоятельности местного самоуправления взаимодействию между органами местного самоуправления и органами государственной власти для наиболее эффективного решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципальных образований, равно как и участию органов местного самоуправления в выполнении тех или иных имеющих государственное значение публичных функций и задач на соответствующей территории – как в порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (статья 132, часть 2, Конституции Российской Федерации), так и в иных формах (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 13 октября 2015 года № 26-П, от 26 апреля 2016 года № 13-П, от 18 июля 2018 года № 33-П).

Возложение обязанности по принятию мер по охране остающегося без присмотра жилого помещения, собственником которого является осужденный, на органы местного самоуправления городских и сельских поселений, городских и муниципальных округов соотносится с имеющейся у них компетенцией в сфере жилищно-коммунального хозяйства, а равно и полномочием по выявлению бесхозных недвижимых вещей (собственник которых неизвестен, отказался от них или у которых нет собственника) (пункт 3 статьи 225 ГК РФ).

Между тем ни Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ни Жилищный кодекс Российской Федерации, предусматривающий, что органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своих полномочий обеспечивают условия для осуществления гражданами права на жилище, в том числе защиту прав и законных интересов граждан, приобретающих жилье помещения и пользующихся ими на законных основаниях, потребителей коммунальных услуг и услуг, касающихся обслуживания жилищного фонда, контроль за использованием и сохранностью жилищного фонда, а также осуществление в соответствии с их компетенцией государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля (пункты 5, 6 и 8 статьи 2), не позволяют с определенностью сделать вывод о прямом наделении указанных органов полномочиями по принятию – хотя бы и на основании судебного решения – мер по охране остающегося без присмотра жилого помещения, собственником которого является осужденный. Не позволяет сделать иной вывод и Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации, который, допуская возможность взаимодействия органов местного самоуправления и учреждений уголовно-исполнительной системы при решении вопросов, связанных, в частности, с наличием у осужденного жилого помещения (часть вторая статьи 177 и часть пер-

вая статьи 180), не закрепляет каких-либо правил, связанных с обеспечением его сохранности.

Отсутствуют правовые основания рассматривать принятые органами местного самоуправления городского, сельского поселения, муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением во исполнение судебного решения меры по охране остающегося без присмотра жилого помещения, принадлежащего осужденному, как решение ими иных вопросов, не отнесенных к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенных из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, в соответствии с частью 2 статьи 14<sup>1</sup> и частью 2 статьи 16<sup>1</sup> Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

**Соответственно, в условиях действующего правового регулирования, которое прямо не относит принятие мер по охране оставшегося без присмотра жилища осужденного, в том числе находящегося в его собственности жилого помещения, к вопросам местного значения органов местного самоуправления городского, сельского поселения, городского или муниципального округа, возложение на органы публичной власти такой обязанности во всяком случае требует использования закрепленных Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» способов привлечения органов местного самоуправления к решению государственных задач с компенсацией затрат на их решение (посредством передачи им отдельных государственных полномочий с необходимыми для их исполнения материальными ресурсами или посредством компенсации затрат, связанных с исполнением судебного решения о принятии соответствующих мер по охране жилища таких граждан).**

Однако действующим законодательством не урегулированы вопросы, связанные с охраной остающегося без присмотра жилища осужденного, в том числе содержание охранных мер и порядок их исполнения, что ставит под сомнение эффективность и реальное исполнение решения суда о принятии таких мер.

Между тем, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, защита нарушенных прав не может быть признана действенной, если судебный акт своевременно не исполняется; исполнение судебного решения, по смыслу статьи 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации, следует рассматривать как элемент судебной защиты, что обязывает федерального законодателя при выборе в пределах своей конституционной дискреции того или иного механизма исполнительного производства осуществлять непротиворечивое регулирование отношений в этой сфере, создавать для них стабильную правовую основу и не ставить под сомнение конституционный принцип исполнимости судебного решения (постановления от 15 января 2002 года № 1-П, от 14 мая 2003 года № 8-П, от 14 июля 2005 года № 8-П, от 12 июля 2007 года № 10-П, от 14 мая 2012 года № 11-П, от 10 марта 2016 года № 7-П и др.).



Изложенное свидетельствует о наличии имеющего конституционную значимость пробела в правовом регулировании, который вступает в противоречие с конституционными гарантиями охраны права частной собственности, а также принципами равенства, справедливости и соразмерности ограничений прав и свобод.

Эта неопределенность не может быть устранена с помощью конституционно-правового истолкования части второй статьи 313 УПК РФ, поскольку оно не позволяет выявить волю федерального законодателя относительно решения вопроса о том, какие конкретно меры по охране остающегося без присмотра жилого помещения, собственником которого является осужденный, могут быть определены судом, на каких субъектов им может быть возложена обязанность принимать данные меры по охране и за счет каких источников финансирования осуществляются затраты на исполнение названных мер.

5. Таким образом, часть вторая статьи 313 УПК РФ не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 35 (часть 1), 46 (часть 1) и 55 (часть 3), в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования она не закрепляет конкретных мер по охране остающегося без присмотра жилого помещения, собственником которого является осужденный, а также не устанавливает субъектов, на которых судом может быть возложена обязанность по принятию таких мер, и не определяет, за счет каких источников осуществляется финансирование этих мер.

Поскольку ненадлежащее исполнение вынесенных судебных решений об охране остающегося без присмотра жилого помещения, собственником которого является осужденный, а также невозможность вынесения соответствующих судебных решений может привести к последствиям, неблагоприятным для реализации таким осужденным прав, связанных с его жилым помещением, остающимся без присмотра, и иными лицами, заинтересованными в исключении бесхозяйственного обращения с данным жилым помещением, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь пунктом 12 части первой статьи 75 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в целях обеспечения безусловного и непрерывного исполнения органами публичной власти проистекающей из части второй статьи 313 УПК РФ обязанности считает необходимым установить особенности исполнения настоящего Постановления.

Федеральному законодателю надлежит, исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, изложенных в настоящем Постановлении, внести в действующее правовое регулирование необходимые изменения и дополнения.

Впредь до внесения таких изменений, если осужденным самостоятельно не приняты гражданско-правовые меры по охране своего жилого помещения и будет установлено отсутствие у него возможности в их самостоятельном принятии, суд полномочен принять меры по охране остающегося без присмотра жилого помещения такого гражданина и возложить их исполнение на конкретных субъектов, а именно:

опечатывание жилого помещения и периодическая проверка его сохранности могут быть возложены на орган внутренних дел по месту нахождения жилого помещения и (или) на администрацию муниципального образования (поселения, городского округа, муниципального округа);

обязанность по запрету регистрации граждан в жилом помещении без согласия собственника – на органы регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации (территориальные органы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел);

обязанность по запрету государственной регистрации перехода права, ограничения права и обременения объекта недвижимости без личного участия собственника объекта недвижимости (его законного представителя) – на территориальный орган Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии;

иные обязанности, необходимые для охраны жилого помещения, – на администрацию муниципального образования (поселения, городского округа, муниципального округа) с учетом особенностей организации местного самоуправления и разграничения соответствующих полномочий в городах федерального значения и на иных территориях.

Принятые до вступления в силу настоящего Постановления судебные решения подлежат исполнению. Органы местного самоуправления, исполнявшие соответствующие судебные акты, а также органы местного самоуправления, на которые были возложены соответствующие обязанности по охране оставшегося без присмотра жилого помещения осужденного на основании временного регулирования, после принятия соответствующих изменений в законодательство вправе обратиться за возмещением расходов на принятие мер по охране жилого помещения за счет органа, на который эти функции будут возложены в соответствии с новым правовым регулированием, за период со дня официально опубликования настоящего Постановления.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47<sup>1</sup>, 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать часть вторую статьи 313 УПК Российской Федерации не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статья 19 (части 1 и 2), 35 (часть 1), 46 (часть 1) и 55 (часть 3), в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования она не закрепляет конкретных мер по охране остающегося без присмотра жилого помещения, собственником которого является осужденный, а также не устанавливает субъектов, на которых судом может быть возложена обязанность по принятию таких мер, и не определяет, за счет каких источников осуществляется финансирование этих мер.

2. Федеральному законодателю надлежит, исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, изложенных в настоящем Постановлении, внести в действующее правовое регулирование необходимые изменения и дополнения.

**ОПРЕДЕЛЕНИЕ**  
**от 23 июля 2020 г. № 1653-О**

**Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки**  
**Петренко Ирины Николаевны на нарушение ее конституционных**  
**прав частями 2 и 8 статьи 39 Градостроительного кодекса**  
**Российской Федерации**

1. Гражданка И. Н. Петренко оспаривает конституционность следующих положений статьи 39 Градостроительного кодекса Российской Федерации:

части 2, согласно которой проект решения о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства подлежит рассмотрению на общественных обсуждениях или публичных слушаниях, проводимых в порядке, установленном статьей 5<sup>1</sup> этого же Кодекса, с учетом положений данной статьи;

части 8, устанавливающей, что на основании заключения о результатах общественных обсуждений или публичных слушаний по проекту решения о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства комиссия осуществляет подготовку рекомендаций о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования или об отказе в предоставлении такого разрешения с указанием причин принятого решения и направляет их главе местной администрации.

Решением арбитражного суда, оставленным без изменения арбитражными судами вышестоящих инстанций, индивидуальному предпринимателю И. Н. Петренко было отказано в удовлетворении ее заявления о признании недействительным отказа органа местного самоуправления в выдаче заключения о проведении публичных слушаний по вопросу предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка. Арбитражные суды установили, что спорный земельный участок полностью расположен в границах защитной зоны объекта культурного наследия и в границах водоохранной зоны. В связи с этим суды пришли к выводу о правомерности позиции уполномоченного органа местного самоуправления о невозможности проведения процедуры публичных слушаний в целях предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка «автомойка» в отношении спорного объекта. Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации отказано в передаче кассационной жалобы заявительницы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

Как утверждает И. Н. Петренко, принятие решения по ее заявлению о предоставлении разрешения на использование земельного участка должно сопровождаться проведением общественных обсуждений или публичных слушаний. Между тем, как полагает заявительница, оспариваемые нормы не предусматривают обязательного проведения таких

мероприятий, а потому противоречат статьям 6 (часть 2) и 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

Регламентация градостроительной деятельности, имеющая целью в первую очередь обеспечение комфортных и благоприятных условий проживания, комплексный учет потребностей населения и устойчивое развитие территорий, необходима также для согласования государственных, общественных и частных интересов в данной области (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 6 ноября 2003 года № 387-О, от 15 июля 2010 года № 931-О-О, от 25 февраля 2016 года № 242-О, от 4 апреля 2017 года № 593-О и др.).

Как указывал Конституционный Суд Российской Федерации, статьи 39 и 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации, регламентирующие проведение публичных слушаний по вопросам выработки градостроительных решений и действующие в системном единстве с нормами законодательства об объектах культурного наследия и природоохранного законодательства, создают необходимую нормативную правовую базу для реализации предписаний Конституции Российской Федерации об охране окружающей среды, памятников истории и культуры, обеспечения экологических и культурных прав граждан. Данные нормы направлены на обеспечение комплексного учета интересов населения и сами по себе не могут рассматриваться как ограничивающие какие-либо конституционные права и свободы граждан. По своему смыслу в системе действующего правового регулирования они обязывают правоприменителя, в том числе суды, находить в каждом конкретном случае разумный баланс интересов социально-экономического развития, технического прогресса и связанных с ними прав граждан, с одной стороны, и интересов сохранения исторического и культурного наследия, защиты окружающей среды и связанных с этим прав в духовно-культурной сфере – с другой (Определение от 15 июля 2010 года № 931-О-О).

В этом же Определении Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что публичные слушания не являются формой осуществления власти населением, однако предоставляют каждому, кого может затронуть предполагаемое решение, правомочие на принятие которого принадлежит компетентным органам и должностным лицам, возможность участвовать в его обсуждении, конечная цель которого – выработка рекомендаций по общественно значимым вопросам либо получение общественной оценки правового акта; соответственно, процесс принятия управленческих решений становится более открытым для граждан, и эта открытость обеспечивается принудительной силой закона, обязывающего органы власти проводить публичные слушания по определенным вопросам.

Вместе с тем по смыслу статей 2 и 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации градостроительная деятельность осуществляется с соблюдением ряда требований, в том числе требований охраны окружающей среды и сохранения объектов культурного наследия, а правовые акты органов публичной власти не должны противоречить данному Кодексу. Следовательно, компетентные органы и должност-

**ные лица не вправе выносить на публичные обсуждения и публичные слушания проекты решений по вопросам градостроительной деятельности, которые заведомо противоречат действующему законодательству Российской Федерации.**

Таким образом, оспариваемые нормы, действующие в системном единстве с положениями законодательства об объектах культурного наследия и природоохранного законодательства, с учетом приведенных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права И. Н. Петренко в указанном ею аспекте.

Оценка же соблюдения указанных требований при рассмотрении дела заявительницы, как связанная с проверкой надлежащего осуществления компетентными органами и их должностными лицами обязанностей по исполнению действующего законодательства об охране объектов культурного наследия и водного законодательства, не входит в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации, как она определена в статье 125 Конституции Российской Федерации и статье 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

#### **ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 29 октября 2020 г. № 2414-О**

#### **Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Абросовой Людмилы Александровны, Авербуха Александра Александровича и других на нарушение их конституционных прав частью 3 статьи 13 и пунктом 4 части 3 статьи 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»**

1. Граждане Л. А. Абросова, А. А. Авербух и другие (всего 229 человек) оспаривают конституционность следующих положений Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»:

части 3 статьи 13, согласно которой объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного представительным органом каждого из объединяемых поселений;

пункта 4 части 3 статьи 28, предписывающего, что на публичные слушания должны выноситься вопросы о преобразовании муниципального образования, за исключением случаев, если в соответствии со статьей 13 данного Федерального закона для преобразования муниципального образования требуется получение согласия населения муниципального образования, выраженного путем голосования либо на сходах граждан.

Как следует из представленных материалов, решением Московского областного суда от 14 августа 2019 года, оставленным без изменения Судебной коллегией по административным делам Верховного Суда

Российской Федерации (апелляционное определение от 29 января 2020 года), отказано в удовлетворении требований коллективного административного искового заявления Л. А. Абросовой, А. А. Авербуха и других о признании не действующим со дня принятия Закона Московской области от 18 апреля 2019 года № 58/2019-ОЗ «Об организации местного самоуправления на территории Раменского муниципального района», которым объединены территории городских и сельских поселений Раменского муниципального района без изменения границ территории Раменского муниципального района, объединенные поселения признаны утратившими статус соответствующих муниципальных образований, прекращен статус муниципального образования городского поселения Быково Раменского муниципального района, а образованное муниципальное образование наделено статусом городского округа (Раменский городской округ). Суды установили, что оспариваемый законодательный акт принят в пределах компетенции субъекта Российской Федерации и в соответствии с порядком принятия законодательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации нормативных правовых актов; при этом были выполнены предписания Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по объединению территорий муниципальных образований. Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 18 мая 2020 года в передаче надзорной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Президиума Верховного Суда Российской Федерации заявителем отказано.

По мнению заявителей, оспариваемые законоположения не соответствуют статьям 3 (части 2 и 3), 12, 32 (часть 2), 130 и 131 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации в той мере, в какой они:

допускают объединение всех поселений муниципального района в единое муниципальное образование с согласия представительных органов преобразуемых поселений без конкретных, установленных законом оснований такого объединения, не закрепляя четких критериев определения его границ и тем самым не обеспечивая приближенность муниципальной власти к населению, а также несмотря на несогласие населения одного из преобразуемых (объединяемых) поселений на такое объединение;

определяют публичные слушания формой непосредственного волеизъявления населения по вопросу объединения всех поселений муниципального района в единое муниципальное образование;

закрепляют порядок принятия решения о согласии с инициативой объединения всех поселений муниципального района в единое муниципальное образование простым большинством голосов от числа депутатов, присутствующих на заседании представительного органа.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (с учетом изменений, вступивших в силу по результатам общероссийского голосования) местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом;

территории муниципальных образований определяются с учетом исторических и иных местных традиций; структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными федеральным законом (статья 131 часть 1).

Общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации и государственные гарантии его осуществления установлены Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Статьей 13 данного Федерального закона определены формы и порядок преобразования муниципальных образований, в частности предусмотрена такая форма преобразования муниципального образования, как объединение муниципальных образований (часть 1); преобразование муниципальных образований осуществляется законами субъектов Российской Федерации, в том числе по инициативе населения, которая реализуется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для выдвижения инициативы проведения местного референдума, а также по инициативе органов местного самоуправления, органов государственной власти, оформляемой решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти (часть 2); объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного представительным органом каждого из объединяемых поселений (часть 3).

В силу части 3 статьи 43 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» представительный орган муниципального образования принимает решения по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования большинством голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, если иное не установлено данным Федеральным законом. Указанный Федеральный закон также специально регламентирует порядок принятия решений представительного органа муниципального образования по вопросам о преобразовании муниципальных образований, который применим и к случаям объединения поселений муниципального района: решения по вопросам преобразования муниципальных образований, в том числе объединения муниципальных образований, принимаются при условии обязательного проведения публичных слушаний по данному вопросу с соблюдением установленного порядка проведения таких слушаний (пункт 4 части 3 и часть 4 статьи 28). В этом случае обязательное проведение публичных слушаний является дополнительной гарантией учета мнения населения, выражаемого представительным органом муниципального образования.

Таким образом, в соответствии с приведенным правовым регулированием **принятие решения о преобразовании муниципального об-**

разования, в частности объединение всех поселений муниципального района, осуществляется законом субъекта Российской Федерации и предполагает участие в процедуре преобразования населения каждого из объединяемых муниципальных образований, в том числе путем выявления согласия населения объединяемых поселений, выраженного представительным органом каждого из этих поселений с учетом результатов проводимых в обязательном порядке публичных слушаний по данному вопросу. Этот вывод согласуется и с правовыми позициями, приведенными в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 24 октября 2019 года № 2955-О, принятом по схожим вопросам. Следовательно, оспариваемое регулирование не может рассматриваться как нарушающее конституционные права заявителей в части установленного порядка объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района.

3. Федеральным законом от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятым после объединения поселений Раменского муниципального района и наделения статусом городского округа образованного в результате такого объединения муниципального образования (Раменский городской округ), устанавливаются требования к городским округам и предписывается изменить статус тех городских округов, которые в результате преобразований муниципальных образований перестают соответствовать этим требованиям.

Согласно абзацу седьмому части 1 статьи 2 и пункту 3<sup>3</sup> части 1 статьи 11 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ) городской округ – это один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, при этом не менее двух третей населения такого муниципального образования проживает в городах и (или) иных городских населенных пунктах; в состав территории городского округа входят один или несколько городов и (или) иных городских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых проживает не менее двух третей населения городского округа, при этом в состав территории городского округа также могут входить территории сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, и территории, предназначенные для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры городского округа, размер которых не может превышать в два и более раза площадь территорий городов и (или) иных городских населенных пунктов, входящих в состав городского округа; на территории городского округа плотность населения должна в пять и более раз превышать среднюю плотность населения в Российской Федерации.



Абзац шестой части 1 статьи 2 и пункт 3<sup>4</sup> части 1 статьи 11 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривают, что муниципальный округ – это несколько объединенных общей территорией населенных пунктов (за исключением случая, предусмотренного данным Федеральным законом), не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации; в состав территории муниципального округа входят несколько объединенных общей территорией населенных пунктов; указанное требование в соответствии с законами субъектов Российской Федерации может не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях. Частью 3<sup>1-1</sup> статьи 13 данного Федерального закона, введенной Федеральным законом от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ, также предусмотрено, что объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, осуществляется с согласия населения, выраженного представительными органами соответствующих поселений и муниципального района, и влечет наделение вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа; при этом, если население двух и более поселений не выразило в установленной форме своего согласия на объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, такое объединение не осуществляется; муниципальный район, в котором все поселения, входившие в его состав, объединились, а также указанные поселения утрачивают статус муниципального образования.

Оспаривая часть 3 статьи 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с тем, что она во взаимосвязи с положениями части 1 статьи 2, пунктов 3<sup>3</sup> и 3<sup>4</sup> части 1 статьи 11 данного Федерального закона, действующими в редакции Федерального закона от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ, допускает объединение всех поселений муниципального района без четких критериев установления его границ, обеспечивающих приближенность муниципальной власти к населению, заявители фактически ставят вопрос о допустимости укрупнения муниципальных образований.

Между тем в соответствии с Конституцией Российской Федерации местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом, а изменение границ территорий, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий в порядке, установленном федеральным законом (статья 131 части 1 и 2). Это означает, что конституционное регулирование местного самоуправления не исключает возможности объединения муниципальных образований, основанного на объективных социально-экономических параметрах, при необходимости соблюдения конституционных требований организации местного самоуправления и с учетом мнения населения соответствующих муниципальных образований.

Таким образом, оспариваемые нормы не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права заявителей в данном аспекте.

Связывая неконституционность оспариваемых норм с обстоятельством выражения несогласия Советом депутатов городского поселения Быково Раменского муниципального района Московской области на объединение всех поселений Раменского муниципального района в единое муниципальное образование (решение от 18 марта 2019 года), заявители фактически оспаривают правоприменительные решения по их конкретному делу, в которых суды не придали решающего значения данному обстоятельству при оценке соответствия Закона Московской области «Об организации местного самоуправления на территории Раменского муниципального района» требованиям федерального законодательства. Однако проверка обоснованности судебных актов, в том числе принятых в порядке осуществления нормоконтроля, не относится к полномочиям Конституционного Суда Российской Федерации.

Что касается доводов заявителей о неконституционности оспариваемых норм, как определяющих публичные слушания формой непосредственного волеизъявления населения по вопросу объединения всех поселений муниципального района в единое муниципальное образование и закрепляющих порядок принятия решения о согласии с инициативой всех объединения поселений муниципального района в единое муниципальное образование простым большинством голосов от числа депутатов, присутствующих на заседании представительного органа, то фактически эти доводы направлены на внесение целесообразных, по мнению заявителей, изменений в действующее правовое регулирование. Однако оценка целесообразности этих изменений, равно как и выступление с соответствующей законодательной инициативой, также не относится к полномочиям Конституционного Суда Российской Федерации.

## **ОПРЕДЕЛЕНИЕ** от 25 ноября 2020 г. № 2845-О

**Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Корнеева Юрия Борисовича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 части 1 статьи 128 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и частью 3 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»**

1. Гражданин Ю. Б. Корнеев оспаривает конституционность пункта 2 части 1 статьи 128 КАС Российской Федерации, в соответствии с которым судья отказывает в принятии административного искового заявления в случае, если административное исковое заявление подано в защиту прав, свобод и законных интересов другого лица, неопределенного круга лиц или публичных интересов органом государственной власти, иным государственным органом, органом местного самоуправления, организа-

цией, должностным лицом либо гражданином, которым данным Кодексом или другими федеральными законами не предоставлено такое право, а также части 3 статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в соответствии с положениями которой полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления начинаются со дня его избрания и прекращаются со дня начала работы выборного органа местного самоуправления нового созыва; полномочия выборного должностного лица местного самоуправления начинаются со дня его вступления в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного должностного лица местного самоуправления.

Как следует из представленных материалов, определением судьи районного суда от 27 июля 2020 года, оставленным без изменения судом апелляционной инстанции, Ю. Б. Корнееву отказано в принятии административного искового заявления об отмене решения представительного органа муниципального образования, депутатом которого он является, о снятии с него полномочий заместителя председателя представительного органа муниципального образования.

По мнению заявителя, оспариваемые законоположения не соответствуют статьям 32 (часть 2), 45, 46 (части 1 и 2), 47 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, поскольку позволяют суду отказать гражданину, являющемуся депутатом представительного органа муниципального образования, в принятии административного искового заявления о признании незаконным решения представительного органа муниципального образования в связи с нарушением этим решением права гражданина на осуществление полномочий заместителя председателя представительного органа муниципального образования в течение срока, предусмотренного частью 3 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Как указывал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 27 июня 2013 года № 15-П и Определении от 17 июля 2012 года № 1487-О, положение части 3 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которому полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления начинаются со дня его избрания и прекращаются со дня начала работы выборного органа местного самоуправления нового созыва (абзац первый), направлено на обеспечение непрерывности осуществления функций выборной публичной власти на уровне местного самоуправления и как таковое не нарушает какие-либо конституционные права и свободы; данный вывод относится и к положению абзаца второго части 3 той же статьи, определяющему начало и окончание срока полномочий выборного должностного лица местного самоуправления.

При этом, вопреки мнению заявителя, положения части 3 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не гарантируют депутату, замещающему должность заместителя председателя представительного ор-

гана муниципального образования, исполнения полномочий по данной должности в течение всего срока его депутатских полномочий.

Что касается оспариваемого пункта 2 части 1 статьи 128 КАС Российской Федерации, то он направлен на исключение принятия судом к рассмотрению дел в случае подачи административного искового заявления лицами, которым не предоставлено такое право. При этом, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, данное законоположение не допускает произвольного отказа в принятии судьей административного искового заявления об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, и предполагает выяснение в каждом конкретном случае обстоятельств, с возникновением которых связано право лица на обращение в суд с таким заявлением (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 25 октября 2016 года № 2170-О, от 26 января 2017 года № 108-О, от 28 сентября 2017 года № 1824-О и др.).

Таким образом, оспариваемые законоположения сами по себе не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права заявителя в указанном в его жалобе аспекте.

Кроме того, в соответствии с пунктом «а» части 4 статьи 125 Конституции Российской Федерации (с учетом изменений, вступивших в силу 4 июля 2020 года) Конституционный Суд Российской Федерации в порядке, установленном федеральным конституционным законом, проверяет по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан конституционность законов и иных нормативных актов, указанных в пунктах «а», «б» части 2 той же статьи, примененных в конкретном деле, если исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты. При этом до истечения шести месяцев со дня вступления в силу Федерального конституционного закона от 9 ноября 2020 года № 5-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации», согласно части 4 его статьи 2, под исчерпанием всех других внутригосударственных средств для целей определения допустимости жалобы понимается подача в соответствии с законодательством о соответствующем виде судопроизводства заявителем или лицом, в интересах которого подана жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации, любой кассационной жалобы, в которой судебный акт был предметом кассационного обжалования в связи с применением нормативного акта, на нарушение прав которым указывают такие заявитель или лицо, если она не привела к устранению признаков нарушения их прав, а в случае, если вступившие в силу судебные акты по данной категории дел подлежат обжалованию только в надзорном порядке, – факт их вступления в силу.

Проверка же обоснованности судебных актов, в том числе с точки зрения правильности выбора тех или иных правовых норм, подлежащих применению в конкретном деле, к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации не относится (статья 125 Конституции Российской Федерации и статья 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

**ОПРЕДЕЛЕНИЕ**  
**от 25 ноября 2020 г. № 2851-О**

**Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Гордиенко Эдуарда Геннадьевича, Мальцевой Марины Александровны и других на нарушение их конституционных прав частью 3 статьи 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»**

1. Граждане Э. Г. Гордиенко, М. А. Мальцева, А. В. Марьин, А. Н. Махов, А. Ю. Мензоров, К. В. Орлова, О. В. Пищальникова, В. В. Русинова и В. В. Шиховцов оспаривают конституционность части 3 статьи 13 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которой объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного представительным органом каждого из объединяемых поселений.

Как следует из представленных материалов, заявители проживали на территории Полазненского городского поселения, входившего в состав Добрянского муниципального района Пермского края. Законом Пермского края от 25 марта 2019 года № 369-ПК «Об образовании нового муниципального образования Добрянский городской округ» все входящие в Добрянский муниципальный район поселения были объединены в Добрянское городское поселение, которое, в свою очередь, этим же Законом Пермского края было наделено статусом городского округа.

Впоследствии с требованием о признании недействующим указанного Закона Пермского края в суд обратилась группа граждан, проживавших на территории Полазненского городского поселения, в их числе заявители (за исключением К. В. Орловой, не принимавшей участия в судебном разбирательстве). Свою позицию административные истцы обосновывали, в частности, тем, что наделение Добрянского городского поселения статусом городского округа осуществлено без учета мнения населения.

Решением Пермского краевого суда от 14 июня 2019 года, оставленным без изменения вышестоящим судом, в удовлетворении административного искового заявления указанной группы граждан было отказано, поскольку образование Добрянского городского поселения, наделенного статусом городского округа, производилось с учетом мнения населения каждого поселения, входившего в Добрянский муниципальный район. Суды также установили, что оспариваемый законодательный акт принят в пределах компетенции субъекта Российской Федерации и в соответствии с порядком принятия законодательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации нормативных правовых актов; при этом были выполнены предписания Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по объединению территорий

муниципальных образований. Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 25 мая 2020 года в передаче надзорной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Президиума Верховного Суда Российской Федерации группе граждан было отказано.

По мнению заявителей, оспариваемое законоположение не соответствует статьям 130 и 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации, поскольку позволяет наделять городское поселение статусом городского округа без согласия населения, а также допускает объединение всех поселений, входящих в муниципальный район, в отсутствие закрепленных законом оснований и без учета сложившихся исторических и иных местных традиций.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

2.1. В соответствии с Конституцией Российской Федерации с учетом изменений, вступивших в силу по результатам общероссийского голосования, изменение границ территорий, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий в порядке, установленном федеральным законом (статья 131, часть 2).

Статья 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает следующее: формы и порядок преобразования муниципальных образований, в частности, такую форму преобразования муниципальных образований, как объединение муниципальных образований (часть 1); преобразование муниципальных образований осуществляется законами субъектов Российской Федерации, в том числе по инициативе органов местного самоуправления, органов государственной власти, оформляемой решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти (часть 2); объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного представительным органом каждого из объединяемых поселений (часть 3).

Таким образом, **согласие населения каждого поселения является обязательным условием объединения поселений в новое городское поселение, которое наделяется статусом городского округа. Следовательно, оспариваемое заявителями законоположение не может рассматриваться как нарушающее их конституционные права в данном аспекте.**

2.2. Федеральным законом от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятым после объединения поселений Добрянского муниципального района и надделения статусом городского округа образованного в результате такого объединения муниципального образования, устанавливаются требования к городским округам и предписывается изменить статус тех городских округов, которые в результате преобразований муниципальных образований перестают соответствовать этим требованиям.

Согласно абзацу седьмому части 1 статьи 2 и пункту 3<sup>3</sup> части 1 статьи 11 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ) городской округ – это один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, при этом не менее двух третей населения такого муниципального образования проживает в городах и (или) иных городских населенных пунктах; в состав территории городского округа входят один или несколько городов и (или) иных городских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых проживает не менее двух третей населения городского округа, при этом в состав территории городского округа также могут входить территории сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, и территории, предназначенные для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры городского округа, размер которых не может превышать в два и более раза площадь территорий городов и (или) иных городских населенных пунктов, входящих в состав городского округа; на территории городского округа плотность населения должна в пять и более раз превышать среднюю плотность населения в Российской Федерации.

Абзац шестой части 1 статьи 2 и пункт 3<sup>4</sup> части 1 статьи 11 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривают, что муниципальный округ – это несколько объединенных общей территорией населенных пунктов (за исключением случая, предусмотренного данным Федеральным законом), не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации; в состав территории муниципального округа входят несколько объединенных общей территорией населенных пунктов; указанное требование в соответствии с законами субъектов Российской Федерации может не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях. Частью 3<sup>1-1</sup> статьи 13 данного Федерального закона, введенной Федеральным законом от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ, также предусмотрено, что объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, осуществляется с согласия населения, выраженного представительными органами соответствующих поселений и муниципального района, и влечет наделение вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа; при этом, если население двух и более поселений не выразило в установленной форме своего согласия на объединение всех поселений, входящих

в состав муниципального района, такое объединение не осуществляется; муниципальный район, в котором все поселения, входившие в его состав, объединились, а также указанные поселения утрачивают статус муниципального образования.

Оспаривая часть 3 статьи 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с тем, что она допускает объединение всех поселений муниципального района в отсутствие закрепленных законом оснований и без учета сложившихся исторических и иных местных традиций, заявители фактически ставят вопрос о допустимости укрупнения муниципальных образований.

**Между тем в соответствии с Конституцией Российской Федерации местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом, а изменение границ территорий, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий в порядке, установленном федеральным законом (статья 131, части 1 и 2). Это означает, что конституционное регулирование местного самоуправления не исключает возможности объединения муниципальных образований, основанного на объективных социально-экономических параметрах, при необходимости соблюдения конституционных требований организации местного самоуправления и с учетом мнения населения соответствующих муниципальных образований.**

Следовательно, в данном аспекте оспариваемое заявителями законоположение также не может расцениваться как нарушающее их конституционные права.



**ОБЗОР РЕШЕНИЙ**  
**Конституционного Суда Российской Федерации за 2021 год**  
**по вопросам ведения Комитета Государственной Думы**  
**по региональной политике и местному самоуправлению**

**ОПРЕДЕЛЕНИЕ**  
**от 11 марта 2021 г. № 376-О**

**Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина**  
**Беспалова Владимира Георгиевича на нарушение его**  
**конституционных прав частями 1–4 статьи 6 Закона**  
**Приморского края «О статусе депутата Законодательного**  
**собрания Приморского края»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В. Д. Зорькина, судей К. В. Арановского, Г. А. Гаджиева, Л. М. Жарковой, С. М. Казанцева, А. Н. Кокотова, Л. О. Красавчиковой, С. П. Маврина, Н. В. Мельникова, Ю. Д. Рудкина, В. Г. Ярославцева, заслушав заключение судьи С. М. Казанцева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы гражданина В. Г. Беспалова, установил:

1. Гражданин В. Г. Беспалов оспаривает конституционность положений статьи 6 Закона Приморского края от 20 марта 1995 года № 2-КЗ «О статусе депутата Законодательного Собрания Приморского края», согласно которым депутаты Законодательного Собрания Приморского края (далее также – Законодательного Собрания) имеют право осуществлять депутатскую деятельность на постоянной основе в соответствии с частями 2 и 3 данной статьи или совмещать участие в работе Законодательного Собрания с иной деятельностью (часть 1); председатель Законодательного Собрания, один из заместителей председателя Законодательного Собрания осуществляют депутатскую деятельность на постоянной основе; председатель комитета Законодательного Собрания, заместители председателя комитета Законодательного Собрания имеют право осуществлять депутатскую деятельность на постоянной основе (часть 2); право осуществлять депутатскую деятельность на постоянной основе предоставляется также одному депутату, избранному в составе каждого списка кандидатов, допущенного к распределению депутатских мандатов в Законодательном Собрании, и определенному решением фракции, в которой он состоит (часть 3); распоряжение об осуществлении депутатской деятельности на постоянной основе или о прекращении депутатской деятельности на постоянной основе издает председатель Законодательного Собрания (часть 4).

Как следует из представленных материалов, заявитель – депутат Законодательного Собрания Приморского края – был избран на должность заместителя председателя комитета Законодательного Собрания Приморского края по социальной политике и защите прав граждан решением данного комитета от 21 декабря 2016 года. В связи с этим председателем Законодательного Собрания было издано распоряжение, согласно которому В. Г. Беспалов с 23 декабря 2016 года осуществлял свои полномочия на постоянной основе в указанной должности.

После освобождения заявителя от должности заместителя председателя комитета Законодательного Собрания Приморского края по социальной политике и защите прав граждан на основании решения данного комитета от 18 апреля 2018 года распоряжением председателя Законодательного Собрания, принятым в тот же день, он был освобожден от осуществления депутатской деятельности на постоянной основе.

Решением Фрунзенского районного суда города Владивостока от 17 августа 2018 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Приморского краевого суда от 7 декабря 2018 года, В. Г. Беспалову было отказано в удовлетворении его требований об отмене решения об освобождении от должности заместителя председателя комитета краевого представительного органа и возобновлении осуществления депутатской деятельности на постоянной основе. Определением судьи Приморского краевого суда от 13 июня 2019 года и определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 2 августа 2019 года в передаче кассационных жалоб для рассмотрения в судебном заседании соответствующего суда кассационной инстанции В. Г. Беспалову также было отказано. Суды указали, что избрание (освобождение) заместителя председателя комитета законодательного органа субъекта Российской Федерации, осуществляющего свою депутатскую деятельность на постоянной основе, относится к компетенции соответствующего комитета, члены которого решают данный вопрос по своему усмотрению; при освобождении от указанной должности депутат утрачивает право на осуществление депутатской деятельности на постоянной основе в силу прямого предписания закона.

По мнению заявителя, части 1–4 статьи 6 Закона Приморского края «О статусе депутата Законодательного Собрания Приморского края» в той мере, в какой они в системе действующего правового регулирования и по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, в отсутствие законодательно установленных процедур, гарантирующих всем депутатам недискриминационные основания и условия принятия решений о формировании действующей на профессиональной постоянной основе части депутатского корпуса, устанавливают зависимость права на осуществление депутатской деятельности на профессиональной постоянной основе от занятия депутатом определенной в оспариваемых положениях Закона Приморского края должности в Законодательном Собрании Приморского края, а также позволяют освобождать депутатов от должности, которая на основании этих положений позволяет осуществлять деятельность на профессиональной постоянной основе, влекут тем самым лишение депутата права на осуществление деятельности на постоянной профессиональной основе.

В связи с этим В. Г. Беспалов просит признать указанные положения Закона Приморского края не соответствующими статьям 13 (часть 3), 15, 19 (части 1 и 2), 32 (части 1 и 4), 37 (части 1 и 3), 55 (часть 2) и 76 (часть 5) Конституции Российской Федерации.

2. Вопрос о гарантиях реализации депутатами законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации права на осуществление своих полномочий на профессиональной постоянной основе неоднократно рассматривался Конституционным Судом Российской Федерации (постановления от 22 января 2002 года № 2-П и от 29 октября 2010 года № 19-П; определения от 9 апреля 2002 года № 162-О, от 11 мая 2004 года № 139-О, от 11 марта 2005 года № 72-О, от 24 мая 2005 года № 249-О, от 7 октября 2005 года № 341-О, от 4 июня 2007 года № 384-О-О и от 18 декабря 2007 года № 963-О-О).

В силу Конституции Российской Федерации государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти, система которых определяется субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и установленными федеральным законом общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти и общими принципами организации системы органов государственной власти (статья 11, часть 2; статья 72, пункт «н» части 1; статья 77, часть 1).

Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предоставил установление условий осуществления депутатской деятельности (на профессиональной основе или без отрыва от основной деятельности) и определение числа депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе, самим субъектам Российской Федерации (пункт 6 статьи 4 и пункт 1 статьи 11), создав тем самым правовые предпосылки самостоятельного решения ими этих вопросов – в пределах, предусмотренных федеральным законом, и с учетом всех обстоятельств, в том числе возможностей финансового обеспечения деятельности законодательного (представительного) органа конкретного субъекта Российской Федерации, что согласуется с конституционными гарантиями самостоятельности субъектов Российской Федерации в установлении системы образуемых ими органов государственной власти. Согласно пункту 2 статьи 11 данного Федерального закона, если конституцией (уставом) и (или) законом субъекта Российской Федерации предусмотрено осуществление депутатом депутатской деятельности на профессиональной постоянной основе, то в этом случае не менее чем одному депутату, избранному в составе каждого списка кандидатов, допущенного к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти этого субъекта Российской Федерации, должно быть предоставлено право осуществлять депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе.

В соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, выраженными им в ряде решений, нормы законов субъектов Российской Федерации, предусматривающие формирова-

ние действующей на профессиональной постоянной основе части депутатского корпуса путем принятия законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации персональных решений при отсутствии специальных процедур принятия таких решений, не гарантируют надлежащий порядок реализации депутатами права на осуществление своих полномочий на профессиональной постоянной основе, если при наличии необходимых и достаточных условий (заявление депутата и соответствующие бюджетные ассигнования) допускают вынесение произвольных решений об удовлетворении заявлений одних депутатов и об отказе другим. Такого рода нормы, по мнению Конституционного Суда Российской Федерации, не могут служить основанием для отказа депутатам в реализации права на осуществление своих полномочий на профессиональной постоянной основе, так как иное означало бы отступление от конституционного принципа равенства всех перед законом и не соответствовало бы условиям функционирования законодательных (представительных) органов государственной власти в демократическом правовом государстве (определение от 11 мая 2004 года № 139-О, от 7 октября 2005 года № 341-О и др.).

3. В части 2 статьи 32 Устава Приморского края закреплено, что депутаты Законодательного Собрания Приморского края осуществляют свои полномочия на постоянной основе или совмещают участие в работе Законодательного Собрания Приморского края с иной деятельностью. Эта норма воспроизведена в пункте 2 статьи 15 Закона Приморского края от 5 мая 1995 года № 5-КЗ «О Законодательном Собрании Приморского края».

Порядок осуществления депутатами Законодательного Собрания депутатской деятельности определяется Законом Приморского края «О статусе депутата Законодательного Собрания Приморского края» и Регламентом Законодательного Собрания Приморского края (приложение к постановлению Законодательного Собрания Приморского края от 7 августа 2002 года № 36). В соответствии с частью 2 статьи 6 этого Закона Приморского края на постоянной основе в обязательном порядке осуществляют свою деятельность председатель Законодательного Собрания и один из его заместителей. Остальные депутаты вправе (но не обязаны) осуществлять свою деятельность на профессиональной основе в случае избрания их на должности председателя комитета Законодательного Собрания, заместителя председателя комитета Законодательного Собрания. Данное право предоставлено также одному депутату, избранному в составе каждого списка кандидатов, допущенного к распределению депутатских мандатов в Законодательном Собрании, и определенному решению фракции, в которой он состоит (часть 3 статьи 6).

4. Согласно статье 13 Закона Приморского края «О Законодательном Собрании Приморского края» комитеты Законодательного Собрания являются основными рабочими органами Законодательного Собрания, создаваемыми для подготовки и предварительного рассмотрения вопросов, относящихся к компетенции Законодательного Собрания; комитеты Законодательного Собрания формируются на срок полномочий Законодательного Собрания в составе председателя, не более трех заместителей председателя, членов комитета Законодательного Собрания; порядок формирования, полномочия и организация работы комитетов Законода-

тельного Собрания определяются Регламентом Законодательного Собрания, Положением о комитетах Законодательного Собрания Приморского края (утверждено постановлением Законодательного Собрания Приморского края от 29 апреля 2008 года № 951).

Регламентом Законодательного Собрания Приморского края предусмотрено, что полномочия, структура, порядок формирования и организация работы комитетов Законодательного Собрания осуществляются в порядке, установленном Положением о комитетах Законодательного Собрания; заседания комитетов Законодательного Собрания проводятся гласно путем освещения на официальном сайте Законодательного Собрания в сети Интернет вопросов, рассматриваемых на заседаниях комитетов Законодательного Собрания, и могут освещаться средствами массовой информации (части 2 и 3 статьи 58).

Вопрос об освобождении от должности заместителя председателя комитета Законодательного Собрания Приморского края регламентируется Положением о комитетах Законодательного Собрания Приморского края. В соответствии с данным Положением заместитель председателя комитета Законодательного Собрания освобождается от должности решением комитета по его письменному заявлению, по инициативе председателя или по предложению не менее одной трети от числа членов комитета путем открытого голосования большинством голосов; при этом рассмотрение комитетом вопроса об освобождении заместителя председателя комитета от должности не допускается в отсутствие заместителя председателя комитета по уважительным причинам (направление в служебную командировку за пределы Приморского края председателем Законодательного Собрания или по основному месту работы, нахождение в очередном оплачиваемом отпуске по основному месту работы, временная нетрудоспособность, обстоятельства непреодолимой силы) (пункты 3.20, 3.21 и 3.22).

Такое правовое регулирование не означает наличия у постоянных комитетов полномочий по окончательному определению персонального состава части краевого законодательного органа, осуществляющей свою деятельность на профессиональной основе, на что указывал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 29 октября 2010 года № 19-П, поскольку решение о прекращении осуществления заместителем председателя комитета депутатской деятельности на профессиональной основе производно от освобождения его от соответствующей должности.

Отсутствие необходимости утверждения данного решения Законодательным Собранием (в отличие от освобождения от должности председателя комитета) не свидетельствует о том, что оно осуществляется произвольно, без учета личных и деловых качеств, результатов работы заместителя председателя комитета, предусматривает его право до голосования об освобождении его от должности донести до членов комитета свою позицию, не исключает соблюдения необходимых демократических критериев гласности, равенства и свободы выражения мнения и предполагает учет мнения фракций, депутатских объединений и отдельных депутатов. Кроме того, освобождение от должности заместителя председателя одного комитета не лишает депутата в дальнейшем получить право осуществлять депутатскую деятельность на профессиональной основе в связи с замещением какой-либо должности в другом комитете.

5. В. Г. Беспалов, как следует из жалобы, по сути, ставит перед Конституционным Судом Российской Федерации вопрос о внесении необходимых, с его точки зрения, изменений в законодательство Приморского края, в частности о предоставлении всем депутатам Законодательного Собрания Приморского края права осуществлять депутатские полномочия на профессиональной основе при наличии на то их волеизъявления, что не входит в полномочия Конституционного Суда Российской Федерации, как они определены статьей 125 Конституции Российской Федерации и статьей 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Таким образом, оспариваемые заявителем нормы не могут рассматриваться как противоречащие конституционному принципу равенства и нарушающие его конституционные права на участие в управлении делами государства и на доступ к государственной службе, а также право на труд.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Беспалова Владимира Георгиевича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

## **ОПРЕДЕЛЕНИЕ** от 27 мая 2021 г. № 962-О

### **Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Микрюкова Олега Геннадьевича на нарушение его конституционных прав пунктом 3 части 1 статьи 14, частями 5 и 6 статьи 15 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В. Д. Зорькина, судей К. В. Арановского, Г. А. Гаджиева, Л. М. Жарковой, С. М. Казанцева, С. Д. Князева, А. Н. Кокотова, Л. О. Красавчиковой, С. П. Маврина, Н. В. Мельникова, Ю. Д. Рудкина, В. Г. Ярославцева, рассмотрев вопрос о возможности принятия жалобы гражданина О. Г. Микрюкова к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, установил:

1. Гражданин О. Г. Микрюков оспаривает конституционность следующих положений Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»:

пункта 3 части 1 статьи 14, устанавливающего запрет муниципальному служащему заниматься предпринимательской деятельностью;

положений статьи 15, согласно которым непредставление муниципальным служащим сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей в случае, если представление таких сведений обязательно, либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений является правонарушением, влекущим увольнение муниципального служащего с муниципальной службы (часть 5); проверка достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы, включенных в соответствующий перечень, достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых муниципальными служащими, замещающими указанные должности, достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами при поступлении на муниципальную службу в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, соблюдения муниципальными служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов, исполнения ими обязанностей, установленных Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации, осуществляется в порядке, определяемом нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации (часть 6).

По мнению заявителя, оспариваемые нормы не соответствуют статьям 17, 19, 30 (часть 1), 32 (части 2 и 4), 37 (часть 1), 41 (части 1 и 2), 45 (часть 1), 46, 54 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, поскольку допускают привлечение муниципального служащего к дисциплинарной ответственности за представление им недостоверных и неполных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также за участие в управлении общественной организацией без разрешения представителя нанимателя.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

Специфика публичной службы предопределяет особый правовой статус государственных (муниципальных) служащих и, соответственно, необходимость специального правового регулирования, вводящего для государственных (муниципальных) служащих определенные ограничения, запреты и обязанности, наличие которых компенсируется предоставляемыми им гарантиями и преимуществами.

Установленный пунктом 3 части 1 статьи 14 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» запрет для муниципальных служащих на занятие предпринимательской деятельностью согласуется с принципами организации и функционирования муниципальной службы в Российской Федерации, особым правовым статусом муниципальных служащих, направлен на повышение эффективности противодействия коррупции и не может расцениваться как нарушающий права муниципальных служащих.

Что касается частей 5 и 6 статьи 15 данного Федерального закона, то вопреки требованиям статей 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» представленными судебными постановлениями не подтверждается их применение в деле с участием заявителя. Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, само по себе упоминание обжалуемого нормативного положения в тексте судебного постановления еще не свидетельствует о его применении судом (определения от 18 июля 2017 года № 1565-О, от 24 апреля 2018 года № 1015-О и др.).

Оценка же фактических обстоятельств конкретного дела с участием заявителя и правомерности действий нанимателя к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, как она определена статьей 125 Конституции Российской Федерации и статьей 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», не относится.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Микрюкова Олега Геннадьевича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

## **ОПРЕДЕЛЕНИЕ** от 26 октября 2021 г. № 2315-О

### **Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Калинина Юрия Анатольевича на нарушение его конституционных прав абзацем вторым части 5<sup>1</sup> статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»**

1. Гражданин Ю. А. Калинин оспаривает конституционность абзаца второго части 5<sup>1</sup> статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которому в уставах муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные социальные и иные гарантии в связи с прекращением полномочий (в том числе досрочно) депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления; такие гарантии, предусматривающие расходование средств местных бюджетов, устанавливаются только в отношении лиц, осуществлявших полномочия депутата,



члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления на постоянной основе и в этот период достигших пенсионного возраста или потерявших трудоспособность.

Как следует из представленных материалов, решением местной администрации городского поселения Ю. А. Калинин, ранее замещавшему должность главы городского поселения, отказано в установлении ежемесячной доплаты к страховой пенсии по старости в связи с тем, что он не достиг пенсионного возраста в период исполнения своих полномочий. Отказывая заявителю в удовлетворении его исковых требований об оспаривании неназначения указанной доплаты, суды пришли к выводу о том, что Ю. А. Калинин в период осуществления полномочий главы городского поселения не достиг пенсионного возраста и не утратил трудоспособность. Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации отказано в передаче кассационной жалобы Ю. А. Калинина для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации.

По мнению заявителя, оспариваемое законоположение не соответствует статьям 19 (части 1 и 2), 39 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, поскольку лишает права на ежемесячную доплату к страховой пенсии по старости лиц, замещавших муниципальные должности, которым в период исполнения полномочий в органах местного самоуправления была досрочно установлена трудовая (страховая) пенсия по старости в связи с осуществлением педагогической деятельности.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, **наделение частью 5<sup>1</sup> статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органов местного самоуправления правомочием принимать в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации акты, которыми определяются дополнительные социальные и иные гарантии в связи с прекращением полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, основано на самостоятельности местного самоуправления, гарантированной Конституцией Российской Федерации (статья 12; статья 132, часть 1), в силу чего органы местного самоуправления не могут быть лишены возможности вводить и изменять порядок и условия предоставления за счет собственных средств дополнительно пенсионного обеспечения для лиц, замещавших выборную муниципальную должность в соответствующем муниципальном образовании, в том числе корректировать правила исчисления таких выплат исходя из имеющихся у них финансово-экономических возможностей** (определения от 26 ноября 2018 года № 2910-О и от 25 марта 2021 года № 584-О).

Федеральный законодатель, действуя в пределах своей компетенции (статья 72, пункты «б», «к», «н» части 1, Конституции Российской Федерации), в оспариваемом законоположении определил общие принципы установления в уставах муниципальных образований дополнительных социальных гарантий для лиц, замещавших муниципальные должности, в том

числе предусмотрел возможность установления таких гарантий, связанных с расходованием средств местных бюджетов, только в отношении лиц, осуществлявших свои полномочия на постоянной основе и в этот период достигших пенсионного возраста, установленного статьей 8 Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 400-ФЗ «О страховых пенсиях».

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, **ежемесячные доплаты к пенсиям (пенсии за выслугу лет) для лиц, замещавших государственные должности в субъекте Российской Федерации, а также муниципальные должности, по своей правовой природе являются дополнительным, помимо назначаемой на общих основаниях пенсии, обеспечением данной категории граждан, в силу чего при изменении законодателем правил исчисления таких доплат и их размера право на социальное обеспечение, в том числе конституционное право на получение государственной пенсии в установленных законом случаях и размерах, не нарушается** (определения от 11 мая 2006 года № 88-О, от 3 апреля 2007 года № 332-О-П, от 15 января 2008 года № 107-О-О и № 108-О-О, от 1 октября 2009 года № 1060-О-О, от 26 ноября 2018 года № 2910-О, от 25 марта 2021 года № 584-О и др.).

В связи с этим абзац второй части 5<sup>1</sup> статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не может рассматриваться как нарушающий конституционные права заявителя.

## **ПОСТАНОВЛЕНИЕ** от 23 ноября 2021 г. № 50-П

**По делу о проверке конституционности части 3 статьи 40 и пункта 6 части 1 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также пункта 2 статьи 27 Закона Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» в связи с жалобой граждан А. А. Афиногенова, В. А. Вольского и других**

1. Граждане А. А. Афиногенов, В. А. Вольский, Е. С. Карпенков, С. А. Трошин, С. Л. Чистякова и Д. В. Эртман оспаривают конституционность следующих положений Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»:

части 3 статьи 40, а фактически ее абзаца второго, устанавливающего, что полномочия выборного должностного лица местного самоуправления начинаются со дня его вступления в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного должностного лица местного самоуправления;

пункта 6 части 1 статьи 44, согласно которому уставом муниципального образования должны определяться виды, порядок принятия (из-

дания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов.

Заявители также оспаривают конституционность пункта 2 статьи 27 Закона Санкт-Петербурга от 23 сентября 2009 года № 420-79 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге», определяющего, что глава муниципального образования в соответствии с данным Законом Санкт-Петербурга и уставом муниципального образования избирается на муниципальных выборах либо муниципальным советом муниципального образования из своего состава.

1.1. Решением муниципального совета (представительный орган муниципального образования) внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга муниципальный округ Литейный округ (далее – МО Литейный округ) от 4 сентября 2019 года № 11 пункт 5 статьи 29 Устава этого муниципального образования изложен в новой редакции, предусматривающей, что избранным на должность главы муниципального образования считается кандидат, набравший в ходе голосования не менее двух третей от установленной пунктом 1 статьи 23 данного Устава численности депутатов муниципального совета (от 20 депутатов) (далее также – квалифицированное большинство голосов). Прежняя редакция этого положения определяла, что избранным на должность главы муниципального образования считается кандидат, набравший в ходе голосования более половины голосов от установленной численности депутатов муниципального совета (далее также – простое большинство голосов). Следовательно, указанным решением от 4 сентября 2019 года норма простого большинства голосов была заменена нормой квалифицированного большинства голосов.

Этим же решением признаны утратившими силу пункты 6 и 7 статьи 29 Устава МО Литейный округ, согласно которым, если ни один кандидат на должность главы муниципального образования не набрал установленного числа голосов, обязанности главы муниципального образования до его избрания исполняет депутат муниципального совета, набравший наибольшее число голосов (т. е. относительное большинство голосов). При этом согласно Уставу данного муниципального образования глава муниципального образования избирается из числа депутатов муниципального совета на срок полномочий последнего и исполняет полномочия его председателя (пункты 1 и 4 статьи 29 Устава МО Литейный округ).

8 сентября 2019 года состоялись очередные выборы депутатов муниципального совета МО Литейный округ, по результатам которых были избраны все 20 депутатов, включая заявителей. После начала работы вновь избранного муниципального совета депутаты не смогли избрать главу муниципального образования на основании вступившего в силу положения Устава МО Литейный округ об избрании данного должностного лица квалифицированным большинством голосов депутатов. Поэтому в силу абзаца второй части 3 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» полномочия сохранил ранее избранный глава МО Литейный округ.

Граждане А. А. Афиногенов, В. А. Вольский, Е. С. Карпенков, С. А. Трошин и С. Л. Чистякова обратились в суд с административным иском заявлением об оспаривании отдельных положений Устава МО Литейный округ, в том числе пункта 5 его статьи 29, а Д. В. Эртман обратился в суд

с административным исковым заявлением об оспаривании отдельных положений решения муниципального совета МО Литейный округ от 4 сентября 2019 года № 11, в том числе его пункта 1.4, которым пункт 5 статьи 29 Устава МО Литейный округ изложен в новой редакции. По мнению административных истцов, оспариваемые ими нормы не соответствуют действующему законодательству, в том числе положениям Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Закона Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге», поскольку, в частности, нарушают принцип равного избирательного права. Кроме того, истцы полагали, что был нарушен порядок принятия оспариваемых муниципальных правовых актов МО Литейный округ. Административные дела по данным исковым заявлениям были объединены в одно производство.

Решением Санкт-Петербургского городского суда от 22 января 2020 года и дополнительным решением Санкт-Петербургского городского суда от 4 февраля 2020 года, оставленными без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 29 июня 2020 года и кассационным определением судебной коллегии по административным делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 7 октября 2020 года, административное исковое заявление было удовлетворено частично. При этом суды отказали заявителям в удовлетворении их требований о признании незаконными пункта 5 статьи 29 Устава МО Литейный округ и пункта 1.4 решения муниципального совета МО Литейный округ от 4 сентября 2019 года № 11. Суды, в частности, указали, что в федеральном законодательстве не содержится запрета на установление в уставах муниципальных образований правила, согласно которому избранным на должность главы муниципального образования считается кандидат, набравший не менее двух третей голосов депутатов от установленного уставом муниципального образования числа депутатов представительного органа муниципального образования.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 16 марта 2021 года в передаче кассационной жалобы заявителей для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации отказано.

По мнению заявителей, оспариваемые законоположения не соответствуют статьям 6, 19, 32 (часть 2) и 130 Конституции Российской Федерации, поскольку позволяют включать в устав муниципального образования положение о том, что избрание главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из своего состава осуществляется не простым большинством голосов от установленной численности депутатов, а квалифицированным большинством голосов депутатов, тем самым препятствуя осуществлению выраженного на муниципальных выборах волеизъявления большинства избирателей и принципа сменяемости власти.

1.2. В соответствии со статьями 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан Конституционный Суд Российской Федерации проверяет конституционность нормативного акта, примененного в конкретном деле заявителя,

если придет к выводу о наличии неопределенности в вопросе о том, соответствует ли оспариваемый акт Конституции Российской Федерации. При этом Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл оспариваемых положений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием, в том числе в решениях по конкретному делу, или сложившейся правоприменительной практикой, исходя из их места в системе правовых норм и не будучи связанным изложенными в жалобе основаниями и доводами.

Из представленных заявителями судебных актов не следует, что судами при разрешении их дела был непосредственно применен абзац второй части 3 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Кроме того, пункт 2 статьи 27 Закона Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» конкретизирует пункт 1 части 2 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», воспроизводя в соответствии с данным законоположением часть его содержания. При этом невоспроизведение другой части его содержания – о возможности избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, – не является предметом исследования по настоящему делу исходя из содержания жалобы заявителей и обстоятельств конкретного дела, в связи с которым она была подана. Соответственно, проверка конституционности пункта 2 статьи 27 Закона Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» фактически означает проверку конституционности пункта 1 части 2 статьи 36 названного Федерального закона. Однако заявители его конституционность не оспаривают.

Следовательно, производство по настоящему делу в части, касающейся проверки конституционности абзаца второго части 3 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункта 2 статьи 27 Закона Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге», подлежит прекращению в силу пункта 2 части первой статьи 43 и части первой статьи 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Вместе с тем это не исключает возможности для Конституционного Суда Российской Федерации при рассмотрении настоящего дела принимать во внимание абзац второй части 3 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в той мере, в какой системная взаимосвязь с ним пункта 6 части 1 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» влияет на правовые последствия установления требования о квалифицированном большинстве голосов депутатов для избрания главы муниципального образования из состава представительного органа муниципального образования.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу является пункт 6 части 1 ста-

ты 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в той части, в которой на его основании в системе действующего правового регулирования определяются полномочия представительных органов муниципальных образований по установлению уставом муниципального образования нормы голосования для избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из своего состава, составляющей две трети от общего (установленного) числа депутатов.

2. Конституция Российской Федерации провозглашает Российскую Федерацию демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления (статья 1, часть 1) и устанавливает, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления, и что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (статья 3, части 1–3).

В развитие этих положений, определяющих основы конституционного строя Российской Федерации, статья 32 Конституции Российской Федерации закрепляет право граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (часть 1), включая право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (часть 2). Соответственно, **органы местного самоуправления, будучи организационно-правовым выражением власти местного сообщества как первичного субъекта права на местное самоуправление, призваны обеспечивать в рамках полномочий, возложенных на местное самоуправление в соответствии с Конституцией Российской Федерации, осуществление воли населения городских, сельских поселений и других территорий, на которых оно осуществляется** (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 года № 30-П, от 26 апреля 2016 года № 13-П и от 3 июля 2019 года № 26-П).

Из приведенных положений Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с положениями ее статей 12, 130 и 131 следует, что **местное самоуправление, признаваемое и гарантируемое в качестве одной из основ конституционного строя Российской Федерации, является необходимой формой осуществления власти народа, обладает самостоятельностью в пределах своих полномочий, обеспечивает права и обязанности граждан, связанные с участием непосредственно, а также через выборные и другие органы местного самоуправления в самостоятельном решении вопросов местного значения, в том числе путем определения структуры органов местного самоуправления и формирования органов муниципальной власти в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными федеральным законом** (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2011 года № 9-П).

Таким образом, закрепляя самостоятельность местного самоуправления в качестве его основного свойства и принципа взаимоотношений с органами государственной власти, Конституция Российской Федерации

вместе с тем исходит из того, что эта самостоятельность не является абсолютной, а должна определяться пределами, устанавливаемыми действующим законодательством. **Органы государственной власти в рамках своих полномочий по предметам ведения Российской Федерации и совместно ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации призваны оказывать регулирующее воздействие на местное самоуправление как на один из уровней публичной власти, в частности осуществлять регулирование и защиту права избирать и быть избранным в органы муниципальной власти, а также устанавливать общие принципы организации местного самоуправления, учитывая при этом цели государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации (статья 71, пункты «в», «е»; статья 72, пункты «б», «н» части 1, Конституции Российской Федерации).**

Как это вытекает из Конституции Российской Федерации, определяющей основные начала организации и деятельности муниципальной власти, но не регламентирующей правила формирования конкретных органов местного самоуправления, **установление требований, которым должны отвечать структура таких органов, порядок (способы) замещения муниципальных должностей, составляет прерогативу федерального законодателя и законодателей субъектов Российской Федерации, действующих в рамках совместного ведения. Принимаемые же в последующем и относящиеся к этим вопросам нормативные акты органов местного самоуправления не должны противоречить закону (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 20 сентября 2018 года № 2052-О).**

**Федеральный законодатель, реализуя возложенные на него Конституцией Российской Федерации нормотворческие полномочия, закрепил в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» общие правовые и организационные принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, а также гарантии его осуществления (преамбула). Вместе с тем, осуществляя свои полномочия в данной области, он не вправе действовать произвольно, а должен – с учетом вытекающих из Конституции Российской Федерации требований защиты общенациональных интересов и баланса конституционно значимых ценностей – соотносить принимаемые решения с природой местного самоуправления как наиболее приближенной к населению публичной власти (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 года № 7-П, от 29 марта 2011 года № 2-П и от 18 мая 2011 года № 9-П).**

3. Согласно части 3 статьи 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации. Уставом муниципального образования должны, в частности, определяться виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов; срок полномочий представительного органа муниципального образования, избираемого на муниципальных выборах,

депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, а также основания и порядок прекращения полномочий указанных органов и лиц (пункты 6 и 7 части 1 статьи 44 данного Федерального закона).

Названным Федеральным законом закреплено, что наличие в структуре органов местного самоуправления главы муниципального образования является обязательным (часть 2 статьи 34). Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования в соответствии с данной статьей собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (часть 1 статьи 36). Уставом муниципального образования могут устанавливаться ограничения, не позволяющие одному и тому же лицу занимать должность главы муниципального образования более определенного данным уставом количества сроков подряд (часть 3<sup>2</sup> статьи 36). Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования (часть 5 статьи 36).

Глава муниципального образования, избираемый в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования представительным органом муниципального образования из своего состава, исполняет полномочия его председателя либо возглавляет местную администрацию и в силу пункта 4 части 2 статьи 36 указанного Федерального закона не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации. Вместе с тем согласно части 3 данной статьи установленное пунктом 4 ее части 2 ограничение не распространяется на органы местного самоуправления муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения, в котором в соответствии с уставом данного муниципального образования предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования, за исключением случая избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Глава муниципального образования в пределах полномочий, установленных частью 2 статьи 36 указанного Федерального закона, представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования; подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования; издает в пределах своих полномочий правовые акты; вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования; обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправле-



ния федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации (часть 4 статьи 36 указанного Федерального закона).

Вне зависимости от модели статуса главы муниципального образования, выбранной в соответствии с федеральным законом и законом субъекта Российской Федерации в конкретном муниципальном образовании, очевидно сама по себе необходима осуществление функций, выполняемых по этой должности, как для обеспечения решения вопросов местного значения, так и для того, чтобы муниципальное образование было представлено во взаимоотношениях с иными органами публичной власти, населением, гражданами, организациями.

**Решение представительного органа муниципального образования об избрании из своего состава главы муниципального образования является самостоятельным способом осуществления местного самоуправления и не может отождествляться с упомянутыми в статье 130 (часть 2) Конституции Российской Федерации выборами как формой прямого волеизъявления граждан, а потому не затрагивает реализацию активного избирательного права, гарантированного названной статьей Конституции Российской Федерации (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 апреля 2018 года № 1088-О).** Вместе с тем **указанное избрание главы муниципального образования и законодательное закрепление его статуса как выборного должностного лица местного самоуправления, подконтрольного и подотчетного населению и представительному органу муниципального образования (части 2 и 5 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), означает, что такой глава непосредственно включен в систему публично-властных отношений, основой которых является воля граждан в лице корпуса избирателей.**

Все это предопределяет необходимость замещения главой муниципального образования, избираемым представительным органом муниципального образования из своего состава, данной должности в течение нормативно установленного срока, если его полномочия не прекращаются досрочно по основаниям, предусмотренным федеральным законом, и своевременное проведение избрания главы муниципального образования в связи с истечением этого срока. В случае же досрочного прекращения полномочий избранного представительным органом муниципального образования главы муниципального образования, как исполняющего полномочия председателя представительного органа муниципального образования, так и возглавляющего местную администрацию, избрание нового главы муниципального образования осуществляется не позднее чем через шесть месяцев со дня такого прекращения полномочий; при этом, если до истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования осталось менее шести месяцев, избрание главы муниципального образования из состава представительного органа муниципального образования осуществляется на первом заседании вновь избранного представительного органа муниципального образования (часть 8<sup>1-1</sup> статьи 36 данного Федерального закона). Из последнего положения, равно как и из самой логики избрания представительным органом муниципального образования из своего состава главы муниципального образования, исполняющего

**полномочия его председателя, с учетом того, что осуществление полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления должно основываться на мандате, полученном в установленном законом порядке, а срок этих полномочий должен, как правило, совпадать со сроком действия мандата (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 года № 15-П), следует, что предполагается избрание такого главы муниципального образования представительным органом муниципального образования на срок полномочий последнего.**

В силу этого после избрания представительного органа муниципального образования нового созыва наряду с решением иных организационных и кадровых вопросов должно быть проведено избрание главы муниципального образования. Как правило, такое избрание должно проводиться на первом заседании вновь избранного представительного органа муниципального образования, на которое согласно части 1<sup>2</sup> статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» он собирается в установленный уставом муниципального образования срок. Этот срок не может превышать 30 дней со дня избрания представительного органа муниципального образования в правомочном составе.

**Соответственно, закрепляемый уставами муниципальных образований порядок избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального образования должен быть направлен на обеспечение действительной возможности проведения своевременного и результативного избрания главы муниципального образования в разумный срок.**

4. Представительный орган муниципального образования, будучи коллегиальным органом, осуществляет свои полномочия после формирования правомочного состава его депутатов путем принятия на заседаниях правовых актов, других решений посредством голосования за них депутатов в установленном порядке.

Согласно статье 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» представительный орган муниципального образования может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов (часть 1). Уставом муниципального образования определяется правомочность заседания представительного органа муниципального образования; заседание представительного органа муниципального образования не может считаться правомочным, если на нем присутствует менее 50 процентов от числа избранных депутатов (часть 1<sup>1</sup>).

Решения представительного органа муниципального образования на правомочном заседании принимаются, как правило, большинством голосов от установленной численности депутатов, если иное не определено законом или уставом муниципального образования. Так, согласно части 3 статьи 43 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» решения представительного органа муниципального образования, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, принимаются большинством голосов от установлен-

ной численности депутатов представительного органа муниципального образования, если иное не установлено данным Федеральным законом. Аналогичная норма действует в отношении решений, принимаемых на сходах граждан. Решения схода граждан, в том числе осуществляющего полномочия представительного органа муниципального образования, принимаются, если за них проголосовало более половины его участников (часть 6 статьи 25, часть 2 статьи 25<sup>1</sup> указанного Федерального закона). Данная норма голосования в силу части 6 статьи 25 и пункта 1 части 2 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» применяется и при избрании на сходе граждан главы муниципального образования.

Названный Федеральный закон также вводит норму квалифицированного большинства голосов для принятия представительными органами муниципальных образований ряда решений. Так, устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования принимаются большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования (часть 5 статьи 44); решение представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования (часть 8 статьи 74<sup>1</sup>).

Для принятия представительным органом муниципального образования решений по отдельным вопросам, например по организационным и процедурным, могут применяться и иные нормы голосования.

4.1. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не устанавливает норму голосования для принятия представительным органом муниципального образования решения об избрании из своего состава главы муниципального образования. При этом он не устанавливает и запрета на введение уставами муниципальных образований такой нормы, отличающейся от просто большинства голосов.

В части 1 статьи 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальный правовой акт определен как решение, принятое непосредственно населением муниципального образования по вопросам местного значения, либо решение, принятое органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления, документально оформленные, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер. С учетом этого определения акт представительного органа муниципального образования

об избрании главы муниципального образования подпадает под понятие муниципального правового акта, а требуемое количество голосов при его принятии может рассматриваться как элемент порядка такого принятия.

Поэтому **содержащееся в пункте 6 части 1 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» положение при буквальном прочтении и в системе действующего законодательного регулирования действительно может рассматриваться как возможность установления уставами муниципальных образований требования в том числе о квалифицированном большинстве голосов для принятия соответствующего муниципального правового акта в качестве элемента порядка его принятия.**

Не исключает иной оценки данной возможности и то обстоятельство, что применительно к решению вопросов о замещении государственных должностей путем избрания или утверждения кандидатур **вопрос решается иным образом.** Так, Конституция Российской Федерации предусматривает, что постановления Государственной Думы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией Российской Федерации (статья 103, часть 3), а для решений по кадровым вопросам (утверждение кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации, утверждение кандидатур заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров) иного порядка Конституцией Российской Федерации не предусмотрено (статья 111, часть 1; статья 112, части 2 и 3). Применительно к порядку избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации предусматривается, что избранным считается кандидат, за которого проголосовало большинство от установленного числа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации; если ни один кандидат не набрал необходимого числа голосов депутатов, то проводится повторное голосование по двум кандидатам, набравшим наибольшее число голосов; по итогам повторного голосования избранным считается кандидат, получивший при голосовании большее число голосов депутатов по отношению к числу голосов, полученных другим кандидатом (абзац двенадцатый пункта 3<sup>2</sup> статьи 18 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

**Положения Конституции Российской Федерации о единстве системы публичной власти (статья 80, часть 2; статья 132, часть 3), а равно и любые другие ее положения не подразумевают автоматического, без соответствующего прямого нормативного указания, переноса таких элементов регулирования, как конкретные нормы голосования в представительном органе (в том числе по кадровым вопросам), на муниципальный уровень публичной власти.** Тем более что в силу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, **несмотря**

на то что органы местного самоуправления являются элементом системы публичной власти в Российской Федерации, их основное предназначение состоит, как это прямо следует из статей 12, 130 (часть 1) и 132 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, в решении вопросов местного значения. Именно такого рода вопросы, направленные на непосредственное обеспечение жизнедеятельности населения, решает представительный орган муниципального образования. В его деятельности преобладают коммунально-хозяйственные аспекты, связанные с текущими нуждами и определением перспектив развития муниципального образования как территориального объединения граждан, коллективно реализующих на основании Конституции Российской Федерации право на осуществление местного самоуправления (постановления от 2 апреля 2002 года № 7-П и от 18 июля 2019 года № 29-П). Данная позиция применима к другим органам и должностным лицам местного самоуправления.

**Именно функциональное предназначение местного самоуправления, в связи с которым политическая составляющая в смысле конкуренции различных политических сил не предполагается должной оказывать определяющее влияние на содержание деятельности представительного органа муниципального образования, во многом обосновывает приемлемость установления требования о квалифицированном большинстве голосов от общего числа его депутатов для избрания из его состава главы муниципального образования. Выдвижение и избрание лица, получившего такую поддержку, способно (при наличии иных необходимых условий) укрепить положение главы муниципального образования как организатора – в соответствии с его местом, определенным уставом муниципального образования, в системе органов местного самоуправления конкретного муниципального образования, – деятельности по решению вопросов местного значения и осуществлению иной компетенции муниципального образования. Само по себе наличие такого требования позволяет стимулировать (тем более при отсутствии в представительном органе муниципального образования устойчивого большинства в две трети голосов от установленного числа депутатов) разные группы депутатов искать общее для них решение в вопросе о выдвижении и поддержке того или иного кандидата, что позволяет гарантировать соблюдение интересов разных групп депутатов и, соответственно, избирателей. Немаловажным при таком решении может представляться и то, что полномочия избранного депутатами главы муниципального образования не могут досрочно прекращаться ими по соображениям целесообразности иначе как в порядке удаления его в отставку в связи с неудовлетворительной оценкой деятельности главы по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом муниципального образования, данной два раза подряд (часть 5<sup>1</sup>, пункт 3 части 6 статьи 36, пункт 3 части 2 статьи 74<sup>1</sup> Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), что не исключено в отношении председателя представительного органа муниципального образования в иной модели организации муниципальной власти, а требование получить поддержку квалифицированного большинства голосов депутатов может восприниматься как дополнительный фактор более качественного решения этого кадрового вопроса.**

Соответственно, притом что использование простого большинства голосов депутатов для целей избрания главы муниципального образования очевидным образом демонстрирует возможность принимать решение на подлинно демократической основе с учетом требований конституционного принципа справедливости, содержание функций местного самоуправления в сочетании с потребностями организации местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании, как они были определены при принятии или изменении устава муниципального образования, не исключает в системе действующего правового регулирования установления для этих целей квалифицированного большинства голосов депутатов.

4.2. Как свидетельствует собранная Конституционным Судом Российской Федерации информация, в большей части муниципальных образований для принятия решения об избрании представительным органом муниципального образования из своего состава главы муниципального образования предусматривается большинство голосов от установленной численности депутатов. Тем не менее установление требования о квалифицированном большинстве голосов для такого избрания, как в Уставе МО Литейный округ, отнюдь не является единичным примером. Соответственно, можно утверждать о сформировании в уставном правотворчестве муниципальных образований вариативного подхода к порядку принятия решения по данному вопросу в части количества голосов депутатов, необходимого для избрания главы муниципального образования.

Это может рассматриваться как проявление самостоятельности населения в определении структуры органов местного самоуправления в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления, установленными Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (статья 131, часть 1, Конституции Российской Федерации), притом что в названном Федеральном законе на сегодняшний день отсутствуют предписания относительно такого большинства.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно оценивал нормативные положения на основе этого принципа. Так, с учетом действовавшего в соответствующий период федерального законодательного регулирования были, в частности, признаны неконституционными положения законодательных актов субъектов Российской Федерации об обязательности создания исполнительных органов местного самоуправления (Постановление от 1 февраля 1996 года № 3-П), о ежегодном заслушивании местными представительными органами отчетов местной администрации по выполнению конкретных программ (Постановление от 15 января 1998 года № 3-П), о сроке полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления (Постановление от 30 ноября 2000 года № 15-П). Это свидетельствует о достаточно широком понимании структуры органов местного самоуправления и самостоятельности населения в ее определении, которая (как по смыслу прежней редакции части 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации, так и по прямому указанию ее нынешней редакции) имеет в качестве своих нормативных рамок только общие принципы организации местного самоуправления, установленные федеральным законом, включая те случаи, когда федеральный закон до-

пускает не противоречащим Конституции Российской Федерации образом установление соответствующего регулирования законами субъектов Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 года № 30-П).

Руководствуясь необходимостью поддержания баланса конституционных ценностей, к которым относится самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий (статья 12 Конституции Российской Федерации), проявляющаяся в том числе в самостоятельности населения в определении структуры органов местного самоуправления, Конституционный Суд Российской Федерации полагает, что отсутствуют основания для утверждения о несоответствии Конституции Российской Федерации пункта 6 части 1 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в том аспекте, в каком им обусловлено проявившееся в практике муниципального правотворчества неединообразие решения вопроса о числе голосов депутатов представительного органа муниципального образования, необходимом для избрания из его состава главы муниципального образования, даже с учетом того, что одним из вариантов такого решения является норма квалифицированного большинства голосов от общего числа депутатов представительного органа муниципального образования.

5. Установление на муниципальном уровне требования об избрании главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из своего состава квалифицированным большинством голосов объективно затрудняет, а иногда и делает невозможным такое избрание, о чем, в частности, свидетельствует ситуация в МО Литейный округ, с которой связано конкретное дело заявителей. Такой эффект при определенных обстоятельствах возможен и при установлении наиболее распространенного в практике требования о простом большинстве голосов, однако увеличение числа голосов, которые надо набрать, чтобы избрание состоялось, в соотношении с общим числом депутатов с более высокой вероятностью приводит к тому, что глава муниципального образования не сможет быть избранным действующим составом представительного органа муниципального образования.

В подобных случаях применяется положение части 3 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которому полномочия выборного должностного лица местного самоуправления начинаются со дня его вступления в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного должностного лица местного самоуправления (абзац второй). Как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, это положение направлено на обеспечение непрерывности осуществления функций выборной публичной власти на уровне местного самоуправления и полноценной реализации полномочий депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления (Постановление от 27 июня 2013 года № 15-П и Определение от 17 июля 2012 года № 1487-О), т. е. по предназначению оно является одной из гарантий местного самоуправления.

Тем не менее в ситуации, когда из-за повышенной нормы голосования (по сравнению с наиболее распространенной нормой голосования) глава муниципального образования фактически не может быть избран, данное положение в практическом смысле создает дополнительные условия для сохранения полномочий ранее избранного предыдущим составом представительного органа муниципального образования главы муниципального образования на длительное время, в том числе на весь период полномочий действующего состава депутатов представительного органа муниципального образования. Более того, если в течение данного созыва соответствующие положения устава муниципального образования не будут изменены (что весьма вероятно, так как изменение положений устава также требует квалифицированного большинства голосов), а избранный на следующих выборах состав депутатов также не сможет прийти к согласию по поводу выдвижения и избрания главы муниципального образования, при буквальном понимании указанного положения полномочия избранного предшествующим составом представительного органа главы муниципального образования могут сохраниться и на срок полномочий следующего состава представительного органа. При этом никаких нормативных ограничителей воспроизведения этой ситуации неоднократно не установлено. Нельзя не учитывать и то обстоятельство, что положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не дифференцируют решение этого вопроса в зависимости от того, был или не был занявший эту должность в предшествующем составе представительного органа муниципального образования глава муниципального образования избран в действующий состав депутатов представительного органа муниципального образования в качестве депутата.

Таким образом, хотя в системе действующего правового регулирования в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрен механизм, позволяющий не оставлять без осуществления полномочия главы муниципального образования, решая эту задачу, названный Федеральный закон отодвигает на второй план осуществление принципа периодической сменяемости представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления.

Конституционный Суд Российской Федерации отмечал, что предназначением института свободных выборов является периодическая сменяемость состава органов публичной власти (Постановление от 11 июня 2003 года № 10-П). Модель избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из своего состава означает, что такой глава муниципального образования, хотя и косвенно – через волеизъявление представительного органа, получает мандат на осуществление соответствующих полномочий вследствие состоявшихся выборов представительного органа, а сам представительный орган непосредственно от избирателей получает мандат на избрание главы муниципального образования. В этом смысле производность персонализации соответствующей функции от итогов народного волеизъявления на выборах имеет не меньшую значимость, чем сам факт неоставления ее без осуществления, а также чем то, будет ли эта функция



осуществляться лицом, избранным действующим составом представительного органа муниципального образования именно в качестве главы муниципального образования или получившим от него мандат на исполнение соответствующих обязанностей в ином качестве.

Соответственно, если не исключается наличие в уставе муниципального образования положения об избрании главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из своего состава квалифицированным большинством голосов, такое регулирование должно сопровождаться правилами, позволяющими определить лицо, осуществляющее полномочия главы муниципального образования на основании волеизъявления действующего состава представительного органа муниципального образования, при невозможности избрать главу муниципального образования на основе такой нормы голосования в разумный срок. Как вариант, возможно установление положений, предусматривающих правотворческие полномочия представительных органов муниципальных образований по разрешению подобной ситуации.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» такое регулирование отсутствует. Соответственно, указанная неурегулированность создает конституционно неприемлемый пробел, а оспариваемое положение не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 2), 12 и 32 (части 1 и 2), поскольку может поставить под сомнение периодическую сменяемость состава органов публичной власти по итогам свободных выборов, а также ограничить самостоятельное осуществление представительным органом муниципального образования полномочия по избранию главы муниципального образования из своего состава на основе мандата, полученного от избирателей.

6. Таким образом, пункт 6 части 1 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в той части, в какой на его основании в уставах муниципальных образований в системе действующего правового регулирования может устанавливаться норма голосования для избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из своего состава, должен рассматриваться как относящийся к обеспечивающим самостоятельность населения в определении структуры органов местного самоуправления в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными федеральным законом, и в этом аспекте не может быть признан не соответствующим Конституции Российской Федерации. Однако то обстоятельство, что он, не исключая наличия в уставе муниципального образования положения об избрании главы муниципального образования из состава представительного органа муниципального образования квалифицированным большинством голосов от установленного числа депутатов, не сопровождается в системе действующего правового регулирования правилами, позволяющими определить лицо, осуществляющее полномочия главы муниципального образования на основании волеизъявления действующего состава представительного органа муниципального образования,

при невозможности избрать главу муниципального образования на основе такой нормы голосования в разумный срок, и (или) положениями, предусматривающими правотворческие полномочия представительных органов муниципальных образований по разрешению такой ситуации, позволяет признать его не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 2), 12 и 32 (части 1 и 2), в указанном аспекте.

**Федеральному законодателю надлежит в кратчайшие сроки, исходя из требований Конституции Российской Федерации и принимая во внимание правовые позиции, выраженные в настоящем Постановлении, внести необходимые изменения в действующее правовое регулирование, а именно: установить правила, позволяющие определить лицо, осуществляющее полномочия главы муниципального образования на основании волеизъявления действующего состава представительного органа муниципального образования, при невозможности избрать главу муниципального образования предусмотренным уставом муниципального образования квалифицированным большинством голосов, или предусмотреть правотворческие полномочия представительных органов муниципальных образований по разрешению такой ситуации. При этом федеральный законодатель также не лишен возможности распространить указанное регулирование на случаи, когда и при избрании главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из своего состава простым большинством голосов от установленного числа депутатов голосование не приводит к результату в разумный срок, а также внести иные изменения в действующее правовое регулирование в части уточнения порядка и условий исполнения обязанностей главы муниципального образования, избираемого представительным органом муниципального образования из своего состава, если такое избрание не удается осуществить в разумные сроки. Федеральный законодатель вправе также непосредственно установить в качестве одного из общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации норму голосования для избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из своего состава.**

Поскольку пересмотр дела заявителей до внесения в правовое регулирование тех изменений, которые законодателю надлежит внести, невозможен, Конституционный Суд Российской Федерации на основании части третьей статьи 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» считает необходимым постановить, что дело заявителей подлежит пересмотру после внесения таких изменений.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47<sup>1</sup>, 68, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 80 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

**1. Признать пункт 6 части 1 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в той части, в какой на его основании в уставах муниципальных образований в системе действующего правового регулирования может устанавливаться норма голосования для избрания**

главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из своего состава большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов, соответствующим Конституции Российской Федерации в качестве одного из оснований для проявления самостоятельности населения в определении структуры органов местного самоуправления в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными федеральным законом.

2. Признать пункт 6 части 1 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в указанной части не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 2), 12 и 32 (части 1 и 2), в той мере, в какой он, не исключая наличия в уставе муниципального образования положения об избрании главы муниципального образования из состава представительного органа муниципального образования квалифицированным большинством голосов, не сопровождается в системе действующего правового регулирования правилами, позволяющими определить лицо, осуществляющее полномочия главы муниципального образования на основании волеизъявления действующего состава представительного органа муниципального образования, при невозможности избрать главу муниципального образования на основе такой нормы голосования в разумный срок, и (или) положениями, предусматривающими правотворческие полномочия представительных органов муниципальных образований по разрешению такой ситуации.

3. Федеральному законодателю надлежит в кратчайшие сроки, исходя из требований Конституции Российской Федерации и принимая во внимание правовые позиции, выраженные в настоящем Постановлении, внести необходимые изменения в действующее правовое регулирование.

4. Правоприменительные решения по делу граждан Афиногенова Арсения Антоновича, Вольского Владислава Альбиновича, Карпенкова Егора Сергеевича, Трошина Сергея Александровича, Чистяковой Софьи Левановны и Эртмана Дмитрия Владимировича, принятые на основании законоположения, признанного в настоящем Постановлении не соответствующим Конституции Российской Федерации, подлежат пересмотру в установленном порядке после внесения федеральным законодателем необходимых изменений в действующее правовое регулирование.

5. Прекратить производство по настоящему делу в части, касающейся проверки конституционности абзаца второго части 3 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункта 2 статьи 27 Закона Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге».

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

7. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([pravo.gov.ru](http://pravo.gov.ru)).

**ОПРЕДЕЛЕНИЕ**  
от 30 ноября 2021 г. № 2392-О

**Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы  
жилищно-строительного кооператива «Солнечный» на нарушение  
его конституционных прав и свобод частями 2 и 3 статьи 47  
Федерального закона «Об общих принципах организации местного  
самоуправления в Российской Федерации»**

1. Жилищно-строительный кооператив «Солнечный» (далее – ЖСК «Солнечный») оспаривает конституционность следующих положений статьи 47 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»:

части 2, согласно которой муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, учредителем которых выступает муниципальное образование, а также соглашения, заключаемые между органами местного самоуправления, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования); официальным опубликованием муниципального правового акта или соглашения, заключенного между органами местного самоуправления, считается первая публикация его полного текста в периодическом печатном издании, распространяемом в соответствующем муниципальном образовании; для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов и соглашений органы местного самоуправления вправе также использовать сетевое издание; в случае опубликования (размещения) полного текста муниципального правового акта в официальном сетевом издании объемные графические и табличные приложения к нему в печатном издании могут не приводиться;

части 3, в силу которой порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, соглашений, заключаемых между органами местного самоуправления, устанавливается уставом муниципального образования и должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан, за исключением муниципальных правовых актов или их отдельных положений, содержащих сведения, распространение которых ограничено федеральным законом.

Как следует из представленных материалов, в 2019 году ЖСК «Солнечный» обратился в суд общей юрисдикции с административным иском с заявлением, в котором, в частности, требовал признать недействующим муниципальный правовой акт об утверждении границ поясов зоны санитарной охраны, принятый в 1999 году, а также выделить ему земельный участок под цели индивидуального жилищного строительства. Решением суда общей юрисдикции от 26 августа 2019 года требование заявителя о признании акта недействующим с момента принятия было удовлетворено. При этом суд установил, что оспариваемый правовой акт не был официально опубликован в установленном порядке.

Определением суда апелляционной инстанции данное решение было отменено, а по делу было принято новое решение – об отказе в удовле-

творении требований административного искового заявления. Как указал суд, существование утвержденной зоны санитарной охраны, равно как и ее границ, является общеизвестным фактом применительно к соответствующему муниципальному образованию, а положения оспариваемого акта воспроизводились в более поздних муниципальных нормативных правовых актах, опубликованных в установленном порядке, в том числе в действующих на момент рассмотрения дела генеральном плане городского округа и правилах землепользования и застройки территории (части территории) городского округа. Кроме того, суд установил, что оспариваемый муниципальный правовой акт был официально опубликован в установленном порядке 5 ноября 2019 года.

По мнению заявителя, части 2 и 3 статьи 47 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не предусматривают срока официального опубликования муниципальных нормативных правовых актов после их принятия и позволяют органам местного самоуправления произвольно определять дату официального опубликования. Тем самым, как утверждает ЖСК «Солнечный», оспариваемые нормы лишают граждан возможности достоверно определить, является ли муниципальный нормативный правовой акт действующим, и препятствуют его обжалованию в судебном порядке. В связи с этим заявитель требует признать части 2 и 3 статьи 47 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не соответствующими статьям 1, 2, 15 (часть 3), 16, 18, 54 (часть 1), 55 (часть 2) и 57 Конституции Российской Федерации.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

**Согласно Конституции Российской Федерации любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения (статья 15, часть 3). Данное конституционное требование является императивным и универсальным, распространяется на все акты, составляющие правовую систему России, и адресовано всем органам, входящим в единую систему публичной власти, включая органы местного самоуправления (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 мая 2021 года № 23-П).**

**Конституционное требование официального опубликования любых нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, равно как и запрет на применение неопубликованных официально нормативных правовых актов, обусловлено общепризнанным принципом правовой определенности и означает всеобщее оповещение о том, что данный акт принят и подлежит действию в изложенном аутентичном содержании. Только тогда на лиц, подпадающих под его действие, распространяется общеправовая презумпция, в силу которой незнание закона не освобождает от ответственности за его нарушение. Неопределенность же относительно того, действует или не действует нормативный правовой акт, препятствует единообразию в его соблюдении, исполнении и применении, а значит, порождает**

**противоречивую правоприменительную практику, создает возможность злоупотреблений и произвола, ослабляет гарантии защиты конституционных прав и свобод, ведет к нарушению принципов равенства и верховенства права** (Постановление от 27 марта 2012 года № 8-П).

Во исполнение статьи 15 (часть 3) Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения предусматривают, что затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина муниципальные нормативные правовые акты вступают в силу после их официального опубликования, а сам порядок официального опубликования устанавливается уставом муниципального образования и по общему правилу должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан.

Данное правовое регулирование прямо связывает вступление муниципального нормативного правового акта в силу с фактом официального опубликования такого акта и не порождает неопределенности в том, является ли муниципальный нормативный правовой акт действующим на конкретную дату. Применение же соответствующего правового акта допустимо лишь после его вступления в силу, а потому все связанные с данным актом юридические последствия для прав и свобод граждан возникают после даты официального опубликования. Следовательно, **отсутствие в оспариваемых законоположениях закрепленного требования к сроку официального опубликования муниципальных нормативных правовых актов само по себе не может рассматриваться как ограничивающее конституционные права граждан.**

Поскольку в силу части 3 статьи 47 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определение порядка официального опубликования муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности граждан, устанавливается уставом муниципального образования, определение срока официального опубликования таких актов также отнесено к дискреционным полномочиям органов местного самоуправления, которые при этом не освобождены от соблюдения конституционных принципов равенства, справедливости и поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, предполагающих сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм.

Таким образом, оспариваемые законоположения не могут расцениваться как нарушающие конституционные права заявителя в указанном в жалобе аспекте.

Оспаривая конституционность частей 2 и 3 статьи 47 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ЖСК «Солнечный», по существу, ставит вопрос о проверке правильности выводов судов общей юрисдикции относительно наличия утвержденных границ зоны санитарной охраны, что предполагает установление и исследование фактических обстоятельств конкретного дела, что не относится к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, как она определена статьей 125 Конституции Российской Федерации и статьей 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

**ОБЗОР РЕШЕНИЙ**  
**Конституционного Суда Российской Федерации за 2022 год**  
**по вопросам ведения Комитета Государственной Думы**  
**по региональной политике и местному самоуправлению**

**ОПРЕДЕЛЕНИЕ**  
**от 27 января 2022 г. № 34-О**

**Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина**  
**Поршнева Дмитрия Викторовича на нарушение его конституционных**  
**прав частью 2<sup>1</sup> статьи 73 Федерального закона «Об общих принципах**  
**организации местного самоуправления в Российской Федерации»**

1. Гражданин Д. В. Поршнев оспаривает конституционность части 2<sup>1</sup> статьи 73 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которой в случае, если соответствующим судом установлено, что избранный в правомочном составе представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда, установившего данный факт, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования.

Как следует из представленных материалов, решением суда от 4 декабря 2019 года удовлетворены требования Д. В. Поршнева, проживающего на территории муниципального образования «Гдовский район», и установлен факт непроведения представительным органом муниципального образования правомочного заседания в течение трех месяцев восемнадцати дней. Апелляционным определением от 21 мая 2020 года, оставленным без изменения определением суда кассационной инстанции от 23 ноября 2020 года, данное решение отменено и производство по гражданскому делу прекращено в связи с отсутствием у Д. В. Поршнева права на обращение в суд с соответствующим заявлением. В передаче кассационной жалобы заявителя для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации отказано (определение судьи Верховного Суда Российской Федерации от 30 марта 2021 года).

По мнению заявителя, оспариваемое законоположение не соответствует статьям 45, 46 (часть 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации в той мере, в какой оно не позволяет гражданину обращаться в суд с целью установления факта непроведения представительным ор-

ганом муниципального образования, избранным в правомочном составе, правомочного заседания в течение трех месяцев подряд.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

Согласно статье 15 (часть 2) Конституции Российской Федерации **органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы.** Из этого конституционного принципа во взаимосвязи с другими предписаниями Конституции Российской Федерации, в том числе закрепленными в ее статьях 1 (часть 1), 3 (часть 2), 5 (часть 2), 12, 15 (часть 1), 32, 66 (части 1 и 2), 76 и 130–133, вытекает, что **деятельность органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления должна соответствовать Конституции Российской Федерации и основанным на ней нормативным правовым актам.**

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 16 октября 1997 года № 14-П, **для того чтобы обеспечить реализацию указанных конституционных положений, а также защитить права граждан (в том числе право на осуществление местного самоуправления) от возможных злоупотреблений своими полномочиями со стороны органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления и вместе с тем гарантировать муниципальным образованиям защиту от необоснованного вмешательства в их деятельность, Российская Федерация как суверенное государство вправе предусмотреть адекватные меры ответственности органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, в том числе досрочное прекращение полномочий соответствующего органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.**

Оспариваемой частью 2<sup>1</sup> статьи 73 данного Федерального закона предусмотрена возможность роспуска представительного органа муниципального образования на основании закона субъекта Российской Федерации в случае, если судом установлено, что избранный в правомочном составе представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания. Проект соответствующего закона субъекта Российской Федерации вносит высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение трех месяцев со дня вступления в силу указанного решения суда.

Данное законоположение непосредственно не определяет лиц, на основании заявлений которых суд устанавливает факт непроведения представительным органом муниципального образования в течение трех месяцев подряд правомочного заседания. Соответственно, этот вопрос подлежит разрешению судом с учетом положений процессуального законодательства, которое, конкретизируя положения статьи 46 Конституции Российской Федерации, исходит, по общему правилу, из того, что любому лицу судебная защита гарантируется только при наличии оснований предполагать, что права и свободы, о защите которых просит лицо, ему



принадлежат, и при этом указанные права и свободы были нарушены или существует реальная угроза их нарушения.

Следовательно, **часть 2<sup>1</sup> статьи 73 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» сама по себе не может рассматриваться как нарушающая конституционные права заявителя в указанном в его жалобе аспекте.**

## **ОПРЕДЕЛЕНИЕ** **от 27 января 2022 г. № 36-О**

### **Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Наумова Александра Алексеевича на нарушение его конституционных прав Законом Хабаровского края «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Хабаровском крае»**

1. Гражданин А. А. Наумов оспаривает конституционность Закона Хабаровского края от 24 декабря 2008 года № 225 «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Хабаровском крае».

Как следует из представленных материалов, решением Ванинского районного суда Хабаровского края от 8 ноября 2019 года, с которым согласились вышестоящие суды, с А. А. Наумова – главы Ванинского муниципального района Хабаровского края и главы местной администрации по иску прокурора были взысканы в пользу бюджета указанного муниципального образования денежные средства, полученные А. А. Наумовым в качестве оплаты его работы в выходные и праздничные дни. Судами было установлено, что указанная работа оплачивалась на основании распоряжений А. А. Наумова о привлечении его, как главы муниципального образования, к работе в выходные и праздничные дни, принятых в отсутствие в правовых актах представительного органа местного самоуправления положений, устанавливающих соответствующие выплаты.

По мнению заявителя, оспариваемый Закон Хабаровского края в целом не соответствует статье 37 Конституции Российской Федерации, поскольку не предусматривает для главы муниципального образования гарантии оплаты его труда в выходные и нерабочие праздничные дни.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

**Статья 153 Трудового кодекса Российской Федерации с учетом необходимости надлежащей защиты прав и законных интересов работников как наиболее слабой стороны в трудовом отношении устанавливает, что работа в выходной или нерабочий праздничный день оплачивается не менее чем в двойном размере (часть первая). Такое законодатель-**

ное регулирование, как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, призвано не только обеспечить работнику оплату за работу в выходной или нерабочий праздничный день в повышенном размере и компенсировать тем самым отрицательные последствия отклонения условий его работы от нормальных, но и гарантировать эффективное осуществление им права на справедливую заработную плату, что отвечает целям трудового законодательства и согласуется с основными направлениями государственной политики в области охраны труда, одним из которых является приоритет сохранения жизни и здоровья работников (Постановление от 28 июня 2018 года № 26-П).

Вместе с тем **выборные должностные лица местного самоуправления имеют публично-правовой статус, природа которого обусловлена осуществлением народом своей власти через органы местного самоуправления и который обеспечивает лицу, наделенному этим статусом, участие в управлении делами местного самоуправления посредством замещения соответствующей должности, вследствие чего отношения, возникающие в связи с избранием лица на муниципальную должность, как обусловленные осуществлением власти самим местным сообществом, по своему характеру отличаются от трудовых отношений, которые складываются, как правило, в сфере наемного труда посредством гарантированного статьей 37 (части 1 и 3) Конституции Российской Федерации свободного избрания рода деятельности и профессии на основании трудового договора, заключаемого с работодателем** (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 года № 15-П).

**Указанные особенности статуса выборных должностных лиц местного самоуправления обуславливают необходимость специального регулирования, предполагающего, что гарантии осуществления полномочий, в частности, главы муниципального образования, избранного представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляющего местную администрацию, устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации** (абзац восемнадцатый части 1 статьи 2 и абзац первый части 5<sup>1</sup> статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Бюджетный кодекс Российской Федерации также устанавливает, что органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных учреждений с соблюдением требований, установленных данным Кодексом, и относит принятие муниципальных правовых актов по указанному вопросу к числу оснований возникновения расходных обязательств муниципального образования (пункты 1 и 4 статьи 86).

Таким образом, принятый в развитие приведенного регулирования Закон Хабаровского края «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Хабаровском крае» опре-

деляет гарантии, предоставляемые в том числе выборному должностному лицу местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования (статья 1), и не может расцениваться как нарушающий конституционные права А. А. Наумова, перечисленные в жалобе. Оспаривая конституционность указанного Закона Хабаровского края, заявитель, занимающий выборную должность местного самоуправления, фактически ставит вопрос о распространении на него норм, регламентирующих правовой статус работников по трудовому договору, что к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации не относится.

## **ОПРЕДЕЛЕНИЕ** **от 10 февраля 2022 г. № 189-О**

**По запросу Бийского районного суда Алтайского края о проверке конституционности пунктов 6 и 7 части 1 статьи 3 Федерального закона «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» во взаимосвязи со статьей 11 данного федерального закона**

1. Положениями части 1 статьи 3 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» определены понятия:

«межмуниципальный маршрут регулярных перевозок» – маршрут регулярных перевозок в границах не менее двух муниципальных районов одного субъекта Российской Федерации, не менее двух городских округов одного субъекта Российской Федерации или не менее одного муниципального района и не менее одного городского округа одного субъекта Российской Федерации (пункт 6);

«муниципальный маршрут регулярных перевозок» – маршрут регулярных перевозок в границах федеральной территории «Сириус», поселения, городского округа, субъекта Российской Федерации – города федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга или Севастополя либо двух и более поселений одного муниципального района (пункт 7).

Бийский районный суд Алтайского края просит проверить конституционность названных законоположений во взаимосвязи с положениями статьи 11 этого же Федерального закона, которая регламентирует полномочия по установлению, изменению, отмене муниципальных маршрутов регулярных перевозок, межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок.

Как следует из запроса и приложенных к нему материалов, в производстве Бийского районного суда Алтайского края находится административное дело по административному исковому заявлению прокурора

Бийского района Алтайского края, действующего в интересах неопределенного круга лиц, к администрации муниципального образования Бийский район Алтайского края о признании незаконным бездействия по исключению из установленных в реестре маршрутов регулярных перевозок пассажиров промежуточных остановочных пунктов, находящихся за пределами данного муниципального района и расположенных на территории муниципального образования город Бийск.

В судебном заседании ответчиком было заявлено не вызвавшее возражения со стороны прокурора ходатайство о направлении в Конституционный Суд Российской Федерации запроса о проверке конституционности указанных положений Федерального закона «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Ответчик полагает, что поскольку в содержащемся в оспариваемых законоположениях понятии «муниципальный маршрут регулярных перевозок» законодателем не упомянуты муниципальные маршруты, находящиеся в границах двух муниципальных образований, когда административный центр муниципального района или муниципального округа находится в городе или поселке, расположенном на территории городского округа, имеющего с таким муниципальным районом или муниципальным округом общую границу, постольку указанное регулирование ограничивает орган местного самоуправления муниципального района или округа в праве по созданию муниципальных маршрутов с движением пассажирского транспорта по территории городского округа, в котором располагается административный центр.

Определением Бийского районного суда Алтайского края от 24 ноября 2021 года ходатайство административного ответчика удовлетворено. При этом производство по административному делу приостановлено до вынесения Конституционным Судом Российской Федерации решения по данному запросу.

По мнению заявителя, правовое регулирование, установленное пунктами 6 и 7 части 1 статьи 3 (во взаимосвязи с положениями статьи 11) оспариваемого Федерального закона, в той мере, в какой перечисленные в этих нормах виды маршрутов регулярных перевозок не учитывают особенности перевозок в муниципальных районах, имеющих административный центр, расположенный на территории городского округа, ограничивает право органа местного самоуправления по установлению, изменению, отмене муниципальных маршрутов регулярных перевозок и тем самым свидетельствует о наличии неопределенности в вопросе о его соответствии статье 12 Конституции Российской Федерации, предусматривающей самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий.

2. В соответствии со статьей 12 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление; местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно; органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В силу статьи 132 (часть 1) Конституции Российской Федерации, развивающей содержание указанных гарантий, органы мест-

ного самоуправления самостоятельно решают вопросы местного значения. Установление общих принципов организации местного самоуправления и административное законодательство согласно статье 72 (пункты «к», «н» части 1) Конституции Российской Федерации находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. По предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (статья 76, часть 2, Конституции Российской Федерации).

Как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, **положения о самостоятельности органов местного самоуправления нельзя рассматривать в отрыве от других конституционных установлений; принимаемые в рамках совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов федеральные законы определяют предмет и содержание, а следовательно, и пределы прав муниципальных образований и полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения (постановления от 16 октября 1997 года № 14-П и от 5 июля 2016 года № 15-П).**

Кроме того, Конституционный Суд Российской Федерации указывал, что согласно статье 15 (часть 2) Конституции Российской Федерации органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. Из этого конституционного принципа в его взаимосвязи с другими предписаниями Конституции Российской Федерации, в том числе закрепленными в ее статьях 1 (часть 1), 3 (часть 2), 5 (часть 2), 12, 15 (часть 1), 66 (части 1 и 2), 76, 130, 131, 132 и 133, вытекает, что деятельность органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления должна соответствовать Конституции Российской Федерации и основным на ней нормативным правовым актам (Постановление от 16 октября 1997 года № 14-П).

3. Отношения по организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, в том числе отношения, связанные с установлением, изменением, отменой маршрутов регулярных перевозок, урегулированы Федеральным законом «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Статьей 3 названного Федерального закона закреплены основные понятия, используемые в нем, в том числе и оспариваемые заявителем. Содержащиеся в данной статье положения являются нормами-дефинициями, которые, в частности, определяют объективные критерии разграничения маршрутов регулярных перевозок по территориальному принципу и тем самым служат элементами правового механизма обеспечения организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, в том числе связанной с установлением, изменением, отменой маршрутов регулярных перевозок, допуском юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к осуществлению регулярных перевозок, использованием для осуществления

регулярных перевозок объектов транспортной инфраструктуры, а также с организацией контроля за осуществлением регулярных перевозок. Соответственно, сами по себе данные законоположения не могут свидетельствовать о нарушении конституционного права на местное самоуправление.

3.1. В силу статьи 11 Федерального закона «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» к полномочиям органов местного самоуправления относится установление, изменение, отмена муниципальных маршрутов регулярных перевозок: в границах одного городского поселения или одного городского округа эти полномочия осуществляются уполномоченным органом местного самоуправления соответствующего городского поселения или соответствующего городского округа (часть 1), а в границах одного сельского поселения, в границах двух и более поселений, находящихся в границах одного муниципального района, – уполномоченным органом местного самоуправления муниципального района, в границах которого находятся указанные поселения (часть 2); полномочия же по организации межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок в границах субъектов Российской Федерации возложены на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (часть 4).

Приведенному правовому регулированию корреспондируют и нормы Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который в соответствии с Конституцией Российской Федерации устанавливает правовые основы компетенции муниципальных образований (включая определение вопросов местного значения, их дифференциацию по типам муниципальных образований, установление полномочий органов местного самоуправления по решению таких вопросов) и, в частности, относит к числу вопросов местного значения муниципального района создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организацию транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района (пункт 6 статьи 15).

Таким образом, **федеральный законодатель, действуя в пределах своей конституционной дискреции, наделил муниципальные районы, городские поселения и городские округа и их органы местного самоуправления компетенцией по вопросам организации муниципальных маршрутов регулярных перевозок в границах соответствующих муниципальных образований.** Следовательно, действующее законодательство в области регулярных перевозок не устанавливает для органов местного самоуправления муниципального района полномочий по организации маршрутов регулярных перевозок за пределами границ муниципального района, включая организацию транспортного обслуживания населения по направлению к административному центру, находящемуся за пределами территории муниципального района, поскольку эти полномочия непосредственно возлагаются на органы исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации.

В порядке исполнения оспариваемого Федерального закона был принят Закон Алтайского края от 5 мая 2016 года № 32-ЗС «Об организации

транспортного обслуживания населения в Алтайском крае», пунктом 3 статьи 5 которого определено, что утверждение порядка установления, изменения, отмены межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок относится к полномочиям Правительства Алтайского края. В свою очередь, постановлением Правительства Алтайского края от 8 февраля 2019 года № 32 «О некоторых вопросах в части организации межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок на территории Алтайского края» были утверждены: Порядок установления, изменения, отмены межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок на территории Алтайского края; Порядок согласования установления или изменения муниципального маршрута регулярных перевозок либо межмуниципального маршрута регулярных перевозок, имеющих два и более общих остановочных пункта с ранее установленным соответственно муниципальным маршрутом регулярных перевозок, межмуниципальным маршрутом регулярных перевозок, между уполномоченным органом исполнительной власти Алтайского края в сфере транспортного обслуживания населения и уполномоченным органом местного самоуправления, к компетенции которых относится установление данных маршрутов; Порядок определения юридического лица, индивидуального предпринимателя, участника договора простого товарищества, которым свидетельства об осуществлении перевозок по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок и карты маршрута выдаются без проведения открытого конкурса.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 26 апреля 2016 года № 13-П, такое определение вопросов местного значения не препятствует конструктивному, основанному на признании и гарантировании самостоятельности местного самоуправления взаимодействию между органами местного самоуправления и органами государственной власти для наиболее эффективного решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципальных образований, равно как и возложению на органы местного самоуправления выполнения тех или иных имеющих общегосударственное значение публичных функций и задач на соответствующей территории – как в порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (статья 132, часть 2, Конституции Российской Федерации), так и в иных формах конституционно обоснованного участия органов местного самоуправления в осуществлении совместно с органами государственной власти конституционных функций государства на конкретной территории.

В соответствии с частью второй статьи 36 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» основанием для рассмотрения дела Конституционным Судом Российской Федерации является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о конституционности оспариваемых норм. Разрешая вопрос о принятии обращения к рассмотрению, Конституционный Суд Российской Федерации с учетом требований Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» должен проверить, имеется ли такая неопределенность в действительности. Вместе с тем в вопросе о соответствии пунктов 6 и 7 части 1 статьи 3 (во взаимосвязи с положениями

статьи 11) Федерального закона «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» статье 12 Конституции Российской Федерации в той мере, в какой они относятся к полномочиям органов местного самоуправления муниципального района установление, изменение, отмену муниципальных маршрутов регулярных перевозок только в границах одного муниципального образования, в системе действующего законодательства какая-либо неопределенность отсутствует, а потому оспариваемые нормы не могут рассматриваться как нарушающие гарантированные Конституцией Российской Федерации права граждан и органов местного самоуправления. Следовательно, данный запрос не отвечает критериям допустимости, установленным положениями Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», и потому не может быть принят Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

Этим не исключается право федерального законодателя в порядке реализации своих дискреционных полномочий конкретизировать – с учетом особенностей регулярных перевозок пассажиров и багажа в муниципальных районах, имеющих административный центр, расположенный на территории городского округа, – порядок установления, изменения, отмены таких перевозок.

## **ОПРЕДЕЛЕНИЕ** от 24 февраля 2022 г. № 481-О

### **Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Степенова Федора Николаевича на нарушение его конституционных прав частями 3 и 6 статьи 10 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и пунктом 25 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»**

1. Гражданин Ф. Н. Степенов оспаривает конституционность следующих положений статьи 10 Федерального закона от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»:

части 3, согласно которой схема размещения нестационарных торговых объектов разрабатывается и утверждается органом местного самоуправления, определенным в соответствии с уставом муниципального образования, в порядке, установленном уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

части 6, предусматривающей, что утверждение схемы размещения нестационарных торговых объектов, а равно как и внесение в нее изменений, не может служить основанием для пересмотра мест размещения



нестационарных торговых объектов, строительство, реконструкция или эксплуатация которых были начаты до утверждения указанной схемы.

Заявитель также оспаривает пункт 25 части 1 статьи 15 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которым содействие развитию малого и среднего предпринимательства отнесено к вопросам местного значения муниципального района.

Как следует из представленных материалов, решением Арбитражного суда Астраханской области от 7 сентября 2020 года, оставленным без изменения постановлением Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 11 ноября 2020 года и постановлением Арбитражного суда Поволжского округа от 11 марта 2021 года, на индивидуального предпринимателя Ф. Н. Степенова возложена обязанность освободить принадлежащий муниципальному району земельный участок от самовольно установленного торгового павильона и отказано в удовлетворении предъявленных к органу местного самоуправления встречных исковых требований о заключении договора на размещение на этом земельном участке нестационарного торгового объекта без проведения торгов. Арбитражные суды установили, что у заявителя отсутствовали правовые основания как для использования спорного земельного участка, договор аренды которого, заключенный с отцом Ф. Н. Степенова, прекратил свое действие в 2014 году в связи со смертью арендатора, так и для заключения договора на размещение нестационарного торгового объекта без участия в аукционе. При этом суды указали, что органы местного самоуправления вправе определять места для размещения нестационарных торговых объектов в пределах территории муниципального образования независимо от принадлежности земель, а владелец такого объекта может быть признан законным землепользователем в случае его размещения в месте, определенном местными властями.

По мнению Ф. Н. Степенова, оспариваемые законоположения по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, не соответствуют статьям 8, 18 и 34 Конституции Российской Федерации, поскольку предоставляют органам местного самоуправления полномочия по решению вопросов размещения нестационарных торговых объектов без учета преимущественного права на их размещение в соответствующих местах для лиц, использовавших такие объекты до утверждения схемы размещения нестационарных торговых объектов.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (статья 130 часть 1 Конституции Российской Федерации).

Осуществление местной администрацией отнесенных уставом муниципального образования к ее ведению полномочий по решению вопросов местного значения должно обеспечивать реализацию интересов местного сообщества при решении вопросов местного значения, развитие муниципального образования, в том числе расширение сферы услуг, и не может носить произвольный характер.

Вместе с тем для обеспечения единства экономического пространства в Российской Федерации, развития торговой деятельности в целях удовлетворения потребностей отраслей экономики в произведенной продукции, обеспечения доступности товаров для населения, формирования конкурентной среды, поддержки российских производителей товаров, обеспечения соблюдения прав и законных интересов юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих торговую деятельность, а также разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в области регулирования торговой деятельности принят Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (часть 2 статьи 1).

Данным Федеральным законом установлено, что в целях обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли органы местного самоуправления разрабатывают и с учетом нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов утверждают схемы размещения нестационарных торговых объектов, представляющих собой временное сооружение или временную конструкцию, не связанные прочно с земельным участком вне зависимости от наличия или отсутствия подключения (технологического присоединения) к сетям инженерно-технического обеспечения, в том числе передвижное сооружение (пункт 6 статьи 2 и пункт 2 части 3 статьи 17).

Статьей 10 указанного Федерального закона предусмотрены особенности размещения нестационарных торговых объектов, в силу которых, в частности, размещение нестационарных торговых объектов на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной собственности или муниципальной собственности, осуществляется в соответствии со схемой размещения нестационарных торговых объектов с учетом необходимости обеспечения устойчивого развития территорий и достижения нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов (часть 1); схема размещения нестационарных торговых объектов разрабатывается и утверждается органом местного самоуправления, определенным в соответствии с уставом муниципального образования, в порядке, установленном уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации (часть 3); утверждение схемы размещения нестационарных торговых объектов, а равно как и внесение в нее изменений, не может служить основанием для пересмотра мест размещения нестационарных торговых объектов, строительства или эксплуатации которых были начаты до утверждения указанной схемы (часть 6).

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, **положение части 6 статьи 10 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» направлено на обеспечение условий для предоставления населению торговых услуг, стабильности прав хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, возможности долгосрочного планирования ими своего бизнеса, на недопущение передела рынка, сокращения или прекращения торгового бизнеса, ухудшения положения**

субъектов предпринимательской деятельности при изменении органами публичной власти схемы размещения нестационарных торговых объектов, сокращения сферы торговых услуг. При этом реализация законоположения должна основываться на вытекающем из Конституции Российской Федерации требовании согласованного осуществления конституционных ценностей, включая ценность, связанные с гарантированием свободы экономической деятельности и поддержкой конкуренции (статья 8, часть 1), с одной стороны, и признанием и гарантированием самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий (статья 12) – с другой. В соответствии с этим данное законоположение не может рассматриваться как исключаящее необходимость достижения в каждом конкретном случае при утверждении (изменении) схемы размещения нестационарных торговых объектов баланса интересов местного сообщества в целом и соответствующих хозяйствующих субъектов с учетом особенностей конкретного муниципального образования, а потому органы местного самоуправления не лишены возможности, действуя в пределах своих полномочий, решать вопросы размещения торговых объектов, принимая во внимание их нестационарный характер, в целях создания условий для наилучшего удовлетворения потребностей населения в получении необходимых товаров, работ и услуг по месту жительства и без ущерба для стабильного ведения предпринимательства, с тем чтобы при изменении места ведения бизнеса сам бизнес сохранялся (определения от 29 января 2015 года № 225-О, от 6 декабря 2018 года № 3111-О и от 28 декабря 2021 года № 2979-О).

С приведенными конституционными гарантиями, нормативными требованиями, а также целями обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли не согласуется самовольное размещение субъектами предпринимательской деятельности нестационарных торговых объектов на территории муниципального образования, а потому органы местного самоуправления при утверждении схемы размещения нестационарных торговых объектов, равно как и при внесении в нее изменений, не связаны результатами таких неправомерных действий.

Следовательно, части 3 и 6 статьи 10 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и пункт 25 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», рассматриваемые в действующей системе правового регулирования и с учетом приведенной правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, не предполагают принятия произвольных решений при решении вопроса о размещении нестационарного торгового объекта и не могут расцениваться как нарушающие какие-либо конституционные права заявителя в указанном в жалобе аспекте в его конкретном деле, в рамках которого судами было установлено, что заявитель не обладал правом размещения торгового павильона на муниципальном земельном участке до утверждения органом местного самоуправления схемы размещения нестационарных торговых объектов.

**ОПРЕДЕЛЕНИЕ**  
от 10 марта 2022 г. № 498-О-Р

**Об отказе в принятии к рассмотрению ходатайства граждан Касимова Ирика Наильевича, Мухаметзяновой Наиلى Фавасимовны и других о разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2021 года № 14-п**

1. В Постановлении от 19 апреля 2021 года № 14-П, принятом в связи с коллективной жалобой граждан И. Н. Касимова, Н. Ф. Мухаметзяновой, А. Э. Хадеева и ТСЖ «Мирный», а также жалобами гражданина Г. С. Дадашова и ООО «Быстрое питание», Конституционный Суд Российской Федерации признал пункт 2 статьи 209 ГК Российской Федерации, часть 7 статьи 10 Федерального закона от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», а также абзац двадцать второй части 1 статьи 2, пункт 25 части 1 статьи 16 и пункт 3 части 2 статьи 45<sup>1</sup> Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не противоречащими Конституции Российской Федерации. Одновременно Конституционный Суд Российской Федерации указал, что по своему конституционно-правовому смыслу приведенные законоположения предполагают, среди прочего, что при установлении органами местного самоуправления в правилах благоустройства территории городского округа таких положений, которые касаются размещения нестационарных торговых объектов на земельных участках, относящихся к придомовой территории многоквартирного дома, могут предусматриваться требования к удаленности нестационарных торговых объектов от зданий и сооружений, к сочетанию нестационарных торговых объектов с иными элементами благоустройства, к внешнему облику и техническим (конструктивным) особенностям нестационарных торговых объектов и тому подобные требования (абзац четвертый пункта 1 резолютивной части Постановления от 19 апреля 2021 года № 14-П).

И. Н. Касимов, Н. Ф. Мухаметзянова, А. Е. Хадеев и ТСЖ «Мирный» просят разъяснить названное Постановление Конституционного Суда Российской Федерации применительно к вопросу о том, допускается ли закрепление в правилах благоустройства территории муниципального образования:

конкретных габаритов нестационарных торговых объектов (отклонение от которых не допускается), притом что отсутствует возможность размещения на придомовой территории многоквартирного дома таких объектов с учетом их индивидуальных особенностей (по индивидуальному проекту);

требований к материалам, из которых изготавливаются нестационарные торговые объекты, размещаемые на указанной территории (в том числе определенные типы материалов, их марка, толщина, покрытие), если такие требования не связаны с внешним видом этих объектов.

Как следует из представленных материалов, основанием к обращению с ходатайством в Конституционный Суд Российской Федерации послужили следующие обстоятельства.

Администрацией города Перми в ответ на обращения заявителей по вопросам согласования размещения нестационарных торговых объектов на придомовых территориях многоквартирных домов было указано, в частности, что установленные Правилами благоустройства территории города Перми (утвержденными решением Пермской городской Думы от 15 декабря 2020 года № 277) требования к типовым проектам нестационарных торговых объектов в части габаритов таких объектов и материалов, из которых они изготавливаются, являются обязательными, а не примерными, в связи с чем отклонение от таких требований не допускается. Кроме того, нестационарные торговые объекты по индивидуальным проектам (эскизам), допускающим отклонение от размера, предусмотренного типовыми проектами, в пределах 10 %, могут размещаться лишь в границах территорий набережных, пляжей, объектов озеленения общего пользования, достопримечательных мест, зон охраны объектов культурного наследия.

Заявители полагают, что установление муниципальным правовым актом подобных требований к габаритам нестационарных торговых объектов и материалам, из которых они изготавливаются, по существу, означает игнорирование выраженной в указанном Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации правовой позиции о том, что органы местного самоуправления не наделены полномочием устанавливать в правилах благоустройства территории муниципального образования абсолютный (недифференцированный) запрет на размещение нестационарных торговых объектов на земельном участке, относящемся к придомовой территории многоквартирного дома, если собственниками этого участка выражено согласие на размещение таких объектов и соблюдены обязательные требования, определенные законодательством Российской Федерации.

2. Согласно части первой статьи 83 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» постановление, заключение Конституционного Суда Российской Федерации могут быть официально разъяснены только самим Конституционным Судом Российской Федерации по ходатайству стороны дела, по которому вынесено постановление, а также по ходатайству Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, других органов и лиц, которым направлено постановление или заключение. По смыслу приведенного законоположения разъяснение Конституционным Судом Российской Федерации вынесенного им постановления или заключения 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 поставленными в нем вопросами, в частности, предполагается необходимость проверки кон-

ституционности новых норм и формулирование новых правовых позиций, не нашедших отражения в решении.

2.1. Опираясь на Конституцию Российской Федерации и ранее сделанные им выводы в определениях от 5 декабря 2019 года № 3273-О и № 3274-О, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 19 апреля 2021 года № 14-П сформулировал следующие правовые позиции, которые сохраняют свою силу и подлежат обязательному учету в правотворческой и правоприменительной практике (статьи 6 и 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»):

решение вопросов благоустройства территории муниципального образования не может сопровождаться установлением норм права, предполагающих ограничения и запреты в отношении существа (основных характеристик) экономической деятельности, непосредственно не связанных с задачами обустройства комфортной среды обитания городского сообщества и не содержащихся в отраслевом (специальном) законодательстве; иное означало бы признание за органами местного самоуправления городского округа, по сути, неограниченных регулятивных полномочий;

**между тем правила благоустройства территории муниципально-го образования предполагают некоторую сферу, в которой органами местного самоуправления определяются условия реализации полномочий собственников помещений в многоквартирных домах, в том числе косвенно затрагивающие пределы их усмотрения при вступлении в договорные отношения по поводу общего имущества; такой эффект практически неизбежно и при этом, как правило, оправданно возникает при регламентации внешнего облика фасадов зданий и объектов благоустройства, определении порядка уборки территории и решении в данных муниципальных правовых актах тому подобных вопросов;**

с учетом того, что благоустройство направлено на обеспечение и улучшение условий проживания, в том числе с точки зрения внешнего облика населенного пункта, а также ввиду факультативного характера использования придомовой территории для размещения нестационарных торговых объектов, не затрагивающего ее основного предназначения, допустимо установление требований, например, к удаленности таких объектов от зданий и сооружений, к их сочетанию с иными элементами благоустройства, к их внешнему облику и техническим (конструктивным) особенностям, как это имеет место сегодня во многих муниципальных образованиях.

Соответственно, утверждаемые муниципальным правовым актом правила благоустройства территории муниципального образования могут как воспроизводить обязательные требования, предусмотренные в нормативных правовых актах, принятых уполномоченными федеральными органами государственной власти (строительные, экологические, санитарно-гигиенические, противопожарные и иные), так и предусматривать дополнительные требования при условии, что таковые: во-первых, непосредственно направлены на решение вопросов благоустройства территории, и во-вторых, не представляют собой ограничения (запреты) на занятие предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельностью.

Исходя же из определения понятия «благоустройство территории», которое содержится, в частности, в пункте 36 статьи 1 Градостроительно-го кодекса Российской Федерации и которым руководствовался Конституционный Суд Российской Федерации, такие требования, в конечном счете, должны быть направлены на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, поддержание и улучшение санитарного и эстетического состояния территории. При этом в результате установления дополнительных требований свобода усмотрения хозяйствующего субъекта в выборе параметров размещаемого нестационарного торгового объекта не может быть стеснена настолько, что эти требования, вопреки выраженным Конституционным Судом Российской Федерации правовым позициям и целям правового регулирования, перечисленным в части 2 статьи 1 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», сделают невозможным (экономически нерациональным) ведение торговой деятельности и (или) создадут несправедливые (нерыночные) преимущества отдельным категориям предпринимателей.

2.2. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно подчеркивал, что суды при рассмотрении дел обязаны исследовать по существу фактические обстоятельства и не вправе ограничиваться установлением формальных условий применения нормы, поскольку иное приводило бы к тому, что право на судебную защиту оказывалось бы ущемленным; ограничение суда исполнением лишь формальных требований закона и отказ от оценки фактической обоснованности обжалуемых действий (бездействия) и решений является искажением сути правосудия (постановления от 18 июня 2019 года № 24-П, от 30 июня 2020 года № 31-П, от 30 июня 2021 года № 31-П и др.).

Следовательно, как в случае обращения владельца нестационарного торгового объекта (собственников помещений в многоквартирном доме) в суд с административным иском о признании недействительными положений правил благоустройства территории, так и в случае обращения органа местного самоуправления (иного заинтересованного лица) в суд с иском об обязанности владельца нестационарного торгового объекта осуществить снос (демонтаж) такого объекта в связи с нарушением правил благоустройства территории на суде лежит обязанность при строгом учете правовых позиций, изложенных в указанных решениях Конституционного Суда Российской Федерации, проверить соответствие требований, содержащихся в правилах благоустройства территории, актам, обладающим более высокой юридической силой.

При этом судебная практика, формирующаяся после принятия Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2021 года № 14-П, о разъяснении которого ходатайствуют заявители, по делам об оспаривании правил благоустройства территории, равно как и о сносе (демонтаже) нестационарных торговых объектов, нарушающих такие правила, не свидетельствует о какой-либо неясности сделанных в нем выводов и изложенных в нем правовых

позиций, применяемых судами при оценке правомерности требований к размещению нестационарных торговых объектов на придомовых территориях (решение Ярославского областного суда от 17 июня 2021 года по делу № За-456/2021, решение Верховного Суда Удмуртской Республики от 18 июня 2021 года по делу № За-256/2021, решение суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 7 октября 2021 года по делу № За-390/2021; определение судебной коллегии по административным делам Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 19 января 2022 года по делу № 66а-18/2022, определение судебной коллегии по гражданским делам Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 31 августа 2021 года по делу № 88-22364/2021, постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 25 июня 2021 года по делу № А33-7981/2020, постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 2 февраля 2022 года по делу № А75-4160/2021 и др.). Не лишены возможности прибегнуть к средствам судебной защиты и заявители, если они полагают, что те или иные конкретные требования, предъявляемые к нестационарным торговым объектам, неправомерны.

Соответственно, с учетом того, что установленный Конституционным Судом Российской Федерации годичный срок для приведения органами местного самоуправления муниципальных правовых актов в соответствие с выявленным им конституционно-правовым смыслом положений федерального законодательства не истек, выводы Конституционного Суда Российской Федерации, указанные в абзаце четвертом пункта 1 резолютивной части Постановления от 19 апреля 2021 года № 14-П, о разъяснении которого ходатайствуют заявители, неясностей не содержат и не нуждаются в каком-либо дополнительном истолковании.

## **ОПРЕДЕЛЕНИЕ** от 31 марта 2022 г. № 519-О

**Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Зайцева Владимира Михайловича на нарушение его конституционных прав пунктом 3 части 1 статьи 7 Закона Московской области «О порядке проверки достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение муниципальных должностей в Московской области, и лицами, замещающими муниципальные должности в Московской области»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В. Д. Зорькина, судей К. В. Арановского, Г. А. Гаджиева, Л. М. Жарковой, С. М. Казанцева, С. Д. Князева, А. Н. Кокотова, Л. О. Красавчиковой, С. П. Маврина, Н. В. Мельникова, рассмотрев вопрос о возможности принятия жалобы гражданина В. М. Зайцева к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, установил:



1. Гражданин В. М. Зайцев оспаривает конституционность пункта 3 части 1 статьи 7 Закона Московской области от 9 ноября 2017 года № 190/2017-ОЗ «О порядке проверки достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение муниципальных должностей в Московской области, и лицами, замещающими муниципальные должности в Московской области», согласно которому проверяемое лицо вправе обращаться к субъекту проверки с подлежащим удовлетворению ходатайством о проведении с ним беседы по вопросам, указанным в пункте 2 части 1 статьи 6 данного Закона.

Как следует из представленных материалов, в отношении В. М. Зайцева, депутата представительного органа местного самоуправления, было принято решение о проверке достоверности и полноты сведений о доходах. В рамках проведения проверки представитель заявителя по доверенности обратился с ходатайством о проведении предусмотренной оспариваемым законоположением беседы, которое было отклонено со ссылкой на отсутствие у представителя необходимых полномочий. Решением Одинцовского городского суда Московской области от 30 июня 2020 года, с которым согласились вышестоящие суды, в удовлетворении административного искового заявления В. М. Зайцева о признании незаконным бездействия уполномоченного органа, выразившегося в непроведении с ним беседы, было отказано. При этом суды установили, что с заявителем проводилась беседа в дистанционном формате с использованием видео-конференц-связи, в ходе которой он был уведомлен наряду с прочим о том, какие сведения подлежат проверке.

По мнению заявителя, пункт 3 части 1 статьи 7 Закона Московской области «О порядке проверки достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение муниципальных должностей в Московской области, и лицами, замещающими муниципальные должности в Московской области» не соответствует статье 24 (часть 2) Конституции Российской Федерации, поскольку позволяет необоснованно отказывать в реализации права на проведение беседы по ходатайству проверяемого лица в связи с проведением субъектом проверки собеседования.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления должны соблюдать ограничения, запреты, исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами (часть 7<sup>1</sup> статьи 40). Статья 12<sup>1</sup> Федерального закона «О противодействии коррупции», в свою очередь, предусматривает, что, если иное не установлено федеральным законом, граждане, претендующие на замещение муниципальной должности, и лица, замещающие муниципальные должности, представляют сведения о своих доходах, расхо-

дах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супругов (супругов) и несовершеннолетних детей высшего должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации (часть 4<sup>2</sup>); проверка достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых в соответствии с частью 4<sup>2</sup> данной статьи, осуществляется по решению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации (часть 4<sup>4</sup>).

В развитие приведенного регулирования Закон Московской области «О порядке проверки достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение муниципальных должностей в Московской области, и лицами, замещающими муниципальные должности в Московской области», устанавливая основания и сроки проведения соответствующих проверок, а также права субъекта проверки и проверяемого лица, предусматривает, в частности, что проверяемое лицо вправе обращаться к субъекту проверки с подлежащим удовлетворению ходатайством о проведении с ним беседы о том, какие сведения, представленные им, и соблюдение каких установленных ограничений подлежат проверке (пункт 2 части 1 статьи 6 и пункт 3 части 1 статьи 7).

Таким образом, **оспариваемое В. М. Зайцевым законоположение обеспечивает условия для наиболее полного и достоверного установления обстоятельств, имеющих значение для проверки сведений о доходах лиц, замещающих муниципальные должности, носит гарантийный характер и не нарушает конституционных прав заявителя с учетом того, что он, как установили суды, реализовал свое право на проведение беседы по вопросам, указанным в пункте 2 части 1 статьи 6 Закона Московской области «О порядке проверки достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение муниципальных должностей в Московской области, и лицами, замещающими муниципальные должности в Московской области».**

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Зайцева Владимира Михайловича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

## ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 31 марта 2022 г. № 707-О

### **Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Юлина Александра Алексеевича на нарушение его конституционных прав статьёй 31 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В. Д. Зорькина, судей К. В. Арановского, Г. А. Гаджиева, Л. М. Жарковой, С. М. Казанцева, С. Д. Князева, А. Н. Кокотова, Л. О. Красавчиковой, С. П. Маврина, Н. В. Мельникова, рассмотрев по требованию гражданина А. А. Юлина вопрос о возможности принятия его жалобы к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, установил:

1. Гражданин А. А. Юлин оспаривает конституционность статьи 31 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а фактически – ее части 1, согласно которой при сокращении должностей государственной гражданской службы или упразднении государственного органа государственно-служебные отношения с государственным гражданским служащим продолжают в случае предоставления государственному гражданскому служащему, замещающему сокращаемую должность государственной гражданской службы в государственном органе или должность государственной гражданской службы в упраздняемом государственном органе, с его письменного согласия иной должности государственной гражданской службы в том же государственном органе или в государственном органе, которому переданы функции упраздненного государственного органа, либо в другом государственном органе с учетом уровня его квалификации, специальности, направления подготовки, продолжительности стажа государственной гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки (пункт 1), а также уровня его профессионального образования, продолжительности стажа государственной гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки при условии получения им дополнительного профессионального образования, соответствующего области и виду профессиональной служебной деятельности по предоставленной должности государственной гражданской службы (пункт 2).

По мнению заявителя, указанная норма противоречит Конституции Российской Федерации, в том числе ее статье 37, поскольку позволяет представителю нанимателя не предлагать все имеющиеся вакантные должности государственному гражданскому служащему, предупрежденному о предстоящем сокращении его должности, в случае, если он подал заявление об увольнении по основанию, предусмотренному пунктом 3 части 1 статьи 33 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (расторжение служебного контракта по инициативе государственного гражданского служащего), а судам общей юрисдикции – признавать законным увольнение государственного гражданского служащего по данному основанию, несмотря на оказанное на него давление.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

Часть 1 статьи 31 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» обеспечивает государственному гражданскому служащему, должность которого подлежит сокращению, возможность продолжить службу в том же либо другом государственном органе при условии, что он соответствует квалификационным требованиям к предоставляемой для замещения должности, позволяя представителю нанимателя прекратить служебный контракт только в случае отказа данного лица от предложенной для замещения иной должности государственной гражданской службы (часть 6 названной статьи), направлена на создание эффективно действующего государственного аппарата и обеспечение поддержания высокого уровня отправления государственной гражданской службы и не может расцениваться как нарушающая права заявителя, уволенного с государственной гражданской службы по инициативе государственного гражданского служащего.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 40, пунктом 2 части первой статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Юлина Александра Алексеевича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

## **ОПРЕДЕЛЕНИЕ** от 28 апреля 2022 г. № 1096-О

### **Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Завадского Николая Николаевича на нарушение его конституционных прав частями 7<sup>1</sup> и 11 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В. Д. Зорькина, судей К. В. Арановского, Г. А. Гаджиева, Л. М. Жарковой, С. М. Казанцева, С. Д. Князева, А. Н. Кокотова, Л. О. Красавчиковой, С. П. Маврина, Н. В. Мельникова, рассмотрев вопрос о возможности принятия жалобы гражданина Н. Н. Завадского к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, установил:

1. Гражданин Н. Н. Завадский оспаривает конституционность следующих положений статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»:

части 7<sup>1</sup>, согласно которой депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления должны соблюдать ограничения, запреты, исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами; полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления прекращаются досрочно в случае несоблюдения ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции», Федеральным законом от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами», если иное не предусмотрено данным Федеральным законом;

части 11, предусматривающей, что решение представительного органа муниципального образования о досрочном прекращении полномочий депутата представительного органа муниципального образования принимается не позднее чем через 30 дней со дня появления основания для досрочного прекращения полномочий, а если это основание появилось в период между сессиями представительного органа муниципального образования – не позднее чем через три месяца со дня появления такого основания; в случае обращения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) с заявлением о досрочном прекращении полномочий депутата представительного органа муниципального образования днем появления основания для досрочного прекращения полномочий является день поступления в представительный орган муниципального образования данного заявления.

Как следует из представленных материалов, на основании распоряжения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от 25 ноября 2019 года государственным органом по вопросам противодействия коррупции была проведена проверка соблюдения депутатом представительного органа муниципального образования Н. Н. Завадским ограничений, запретов и требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов при исполнении им депутатских полномочий, по результатам которой установлено, что данный депутат, будучи учредителем организации, выпускающей средство массовой информации (периодическое печатное издание), принял участие в голосовании по вопросу о внесении изменения в решение о местном бюджете, предусматривающего сокращение бюджетного финансирования иного периодического печатного издания, и тем самым не сообщил о возникновении личной заинтересованности и не принял мер по предотвращению

или урегулированию конфликта интересов. В связи с этим высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации направило в представительный орган муниципального образования заявление о досрочном прекращении полномочий депутата Н. Н. Завадского, которое было отклонено решениями данного органа местного самоуправления от 16 апреля 2020 года и от 21 января 2021 года.

Вступившим в законную силу решением городского (районного) суда общей юрисдикции от 28 июля 2020 года Н. Н. Завадскому было отказано в удовлетворении его требований о признании незаконными результатов указанной проверки. Решением того же суда от 27 января 2021 года, оставленным без изменения судами вышестоящих инстанций, были удовлетворены административные иски прокурора к представительному органу местного самоуправления о признании незаконными его соответствующих актов, повторном рассмотрении указанного обращения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и принятии административным ответчиком обязанности по предотвращению или урегулированию конфликта интересов при исполнении должностных обязанностей. В связи с этим суды пришли к выводу о том, что представительный орган муниципального образования обязан принять решение о досрочном прекращении депутатских полномочий Н. Н. Завадского. Решением представительного органа муниципального образования от 20 мая 2021 года решение суда от 27 января 2021 года исполнено.

По результатам голосования 19 сентября 2021 года на дополнительных выборах депутата того же представительного органа муниципального образования, назначенных в связи с досрочным прекращением полномочий депутата Н. Н. Завадского, заявитель вновь был избран депутатом по одномандатному избирательному округу.

Как утверждает Н. Н. Завадский, оспариваемые законоположения, предусматривая исключительно досрочное прекращение полномочий депутата представительного органа муниципального образования за неисполнение обязанностей, установленных законодательством о противодействии коррупции, не позволяют органу местного самоуправления самостоятельно принимать по данному вопросу решение на основе принципа соразмерности, то есть учитывающее характер и степень допущенного нарушения. В связи с этим заявитель просит признать данные нормы не соответствующими статьям 1 (часть 1), 3 (части 1–3), 10, 55 (часть 3) и 130 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятый на основании статей 72 (пункт «н» части 1), 76 (часть 1) и 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации, в положениях частей 7–11 статьи 40 определил общие для муниципальных депутатов ограничения, запреты и обязанности, связанные с этим статусом, а также предусмотрел за их несоблюдение и неисполнение определенные правовые меры, в том числе досрочное прекращение полномочий депутата.

Как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, досрочное прекращение полномочий депутата вследствие нарушения запрета (несоблюдения требования), связанного с его публично-правовым статусом, выступает, по сути, в качестве специальной меры конституционно-правовой ответственности (Постановление от 27 декабря 2012 года № 34-П), а гражданин, добровольно избирая такой род занятий, соглашается с условиями и ограничениями, с которыми связан приобретаемый им правовой статус (Определение от 26 января 2017 года № 104-О). Следовательно, гражданин, вступая в должность депутата представительного органа публичной власти, принимает на себя обязанность неукоснительно соблюдать связанные с этим статусом обязанности и ограничения, в том числе касающиеся противодействия коррупции, в частности в случае возникновения личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов.

В силу положений Федерального закона «О противодействии коррупции» такое лицо обязано в установленном порядке сообщать о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов и предотвращению или урегулированию конфликта интересов (часть 1 статьи 11 и часть 4<sup>1</sup> статьи 12<sup>1</sup>). В случае же непринятия этих мер, а равно за непредставление сведений о доходах и имуществе либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений, участие на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организации, вхождение в состав органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций, осуществление предпринимательской деятельности соответствующее лицо подлежит освобождению от должности (часть 1 статьи 13<sup>1</sup>). В отдельных случаях меры воздействия за указанные коррупционные правонарушения могут быть дифференцированы в зависимости от степени допущенных нарушений.

Так, согласно статье 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в случаях, предусмотренных названным Федеральным законом, если искажение сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленных муниципальным депутатом, является несущественным, к нему могут быть применены иные меры: предупреждение, освобождение от должности в представительном органе муниципального образования с лишением права занимать должности в этом органе до прекращения срока его полномочий, освобождение от осуществления полномочий на постоянной основе с лишением права осуществлять полномочия на постоянной основе до прекращения срока его полномочий, запрет занимать должности в представительном органе муниципального образования до прекращения срока его полномочий и запрет исполнять полномочия на постоянной основе до прекращения срока его полномочий (часть 7<sup>3-1</sup>). **Вместе с тем федеральный законодатель, действуя в пределах своей конституционной дискреции, для таких коррупционных правонарушений, как непринятие мер по недопущению возникновения конфликта интересов и предотвращению или урегулированию конфликта интересов, с учетом самой по себе по-**

тенциальной опасности таких деяний предусмотрел соразмерную им меру воздействия в виде досрочного прекращения полномочий соответствующего должностного лица, реализуемую в установленной процедуре решением компетентного органа публичной власти.

Таким образом, оспариваемые законоположения, устанавливающие обязанность соответствующих должностных лиц местного самоуправления, в том числе депутатов, соблюдать ограничения, запреты, исполнять обязанности, предусмотренные законодательством о противодействии коррупции, а также предусматривающие досрочное прекращение их полномочий за несоблюдение этой обязанности решением представительного органа муниципального образования, в системе действующего регулирования не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права заявителя, в деле с участием которого судами было установлено неисполнение депутатом Н. Н. Завадским указанной обязанности.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Завадского Николая Николаевича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

## **ОПРЕДЕЛЕНИЕ** от 28 апреля 2022 г. № 1126-О

**Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина  
Степанова Станислава Владимировича на нарушение его  
конституционных прав рядом норм Градостроительного кодекса  
Российской Федерации, федеральных законов «Об общих принципах  
организации местного самоуправления в Российской Федерации»  
и «О безопасности дорожного движения», правил дорожного  
движения Российской Федерации, а также Закона города Москвы  
«О благоустройстве в городе Москве» во взаимосвязи  
с положениями порядка установки ограждений на придомовых  
территориях в городе Москве**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В. Д. Зорькина, судей К. В. Арановского, Г. А. Гаджиева, Л. М. Жарковой, С. М. Казанцева, С. Д. Князева, А. Н. Кокотова, Л. О. Красавчиковой, С. П. Маврина, Н. В. Мельникова, рассмотрев вопрос о возможности принятия жалобы гражданина С. В. Степанова к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, установил:



1. Гражданин С. В. Степанов оспаривает конституционность следующих положений:

пунктов 36 и 38 статьи 1 «Основные понятия, используемые в настоящем Кодексе» Градостроительного кодекса Российской Федерации;

части 3 статьи 5 «Полномочия федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления», части 1<sup>1</sup> статьи 17 «Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения» и абзаца второго части 3 статьи 79 «Особенности организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения» Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

пункта 1 статьи 6 «Полномочия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и владельцев частных автомобильных дорог в области обеспечения безопасности дорожного движения» Федерального закона от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»;

пунктов 1.5, 17.1 и 17.2 Правил дорожного движения Российской Федерации (утверждены Постановлением Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 года № 1090);

частей 1 и 2 статьи 7 «Размещение, установка и содержание объектов, не являющихся объектами капитального строительства» и части 1 статьи 16 «Установка и эксплуатация ограждающих конструкций» Закона города Москвы от 30 апреля 2014 года № 18 «О благоустройстве в городе Москве» во взаимосвязи с пунктами 1, 2, 9, 9.1, 9.2 и 13 Порядка установки ограждений на придомовых территориях в городе Москве (приложение к постановлению Правительства Москвы от 2 июля 2013 года № 428-ПП).

Как следует из представленных материалов, С. В. Степанов оспорил в порядке административного судопроизводства пункты 3 и 7 Порядка установки ограждений на придомовых территориях в городе Москве, однако в удовлетворении его требований было отказано со ссылкой среди прочего на то, что положения названного Порядка не противоречат положениям законодательства о безопасности дорожного движения.

По мнению заявителя, оспариваемое регулирование не соответствует Конституции Российской Федерации, в частности ее статьям 27 (часть 1), 55 (часть 3), 71, 72 и 76 (части 2 и 5), поскольку позволяет субъекту Российской Федерации – городу федерального значения Москве допускать установку ограждающих устройств на проезжей части дорог в границах придомовой территории многоквартирного жилого дома и тем самым вводить ограничения, не предусмотренные законодательством о безопасности дорожного движения.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает, что на территориях городов федерального значения организация благоустройства, утверждение правил благоустройства регулируются законами субъектов

Российской Федерации – городов федерального значения (абзац второй части 1<sup>4</sup> статьи 17).

Общественные отношения, связанные с осуществлением благоустройства в городе Москве, регулирует Закон города Москвы «О благоустройстве в городе Москве», который, конкретизируя пункты 36 и 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации, устанавливает, что благоустройством является комплекс осуществляемых в соответствии с установленными нормами, требованиями и правилами мероприятий (работ), в том числе по содержанию объектов благоустройства – обеспечению чистоты, поддержанию в надлежащем техническом, физическом, санитарном и эстетическом состоянии объектов благоустройства, а также их отдельных элементов (пункты 1 и 2 статьи 1).

При этом названный Закон города Москвы с учетом абзаца второго части 3 статьи 79 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не относит правовое регулирование отношений в области благоустройства в городе Москве к числу вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований (часть 1 статьи 3) и наделяет Правительство Москвы полномочиями по определению порядка размещения и установки на территории города Москвы объектов, не являющихся объектами капитального строительства (части 1 и 2 статьи 7), включая ограждающие конструкции (часть 1 статьи 16).

Утвержденный Правительством Москвы в развитие приведенных законоположений Порядок установки ограждений на придомовых территориях в городе Москве регламентирует правоотношения, связанные с установкой устройств регулирования въезда и (или) выезда на придомовую территорию транспортных средств и их демонтажем (пункты 1 и 2). Данный Порядок прямо запрещает установку и эксплуатацию ограждающих устройств, препятствующих или ограничивающих проход пешеходов и проезд транспортных средств на территории общего пользования (пункт 13), и исключает согласование советом депутатов установки ограждающего устройства в случаях несоблюдения требований по обеспечению круглосуточного и беспрепятственного проезда на придомовую территорию пожарной техники, транспортных средств правоохранительных органов, скорой медицинской помощи, служб Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, организаций газового хозяйства и коммунальных служб (пункт 9.1); создания ограждающим устройством препятствий или ограничений проходу пешеходов и (или) проезду транспортных средств на территории общего пользования, определяемые в соответствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности (пункт 9.2).

Приведенное регулирование, вопреки утверждениям заявителя, не предоставляет субъекту Российской Федерации – городу федерального значения Москве полномочий по введению ограничений в области общественных отношений, возникающих в процессе перемещения людей и грузов с помощью транспортных средств или без таковых в пределах дорог, в нарушение установленного Федеральным законом «О безопасности дорожного движения» разграничения полномочий Российской Федерации и субъектов Рос-

сийской Федерации в соответствующей сфере (статья 6) и определенных Правилами дорожного движения Российской Федерации особенностей дорожного движения, в том числе в жилых зонах (пункт 1.5 и раздел 17).

Тем самым оспариваемые С. В. Степановым нормы не могут рассцениваться как нарушающие его конституционные права в указанном в жалобе аспекте. Равным образом не нарушает конституционных прав заявителя и часть 3 статьи 5 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которой в случае противоречия федеральных законов и (или) иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих вопросы местного самоуправления, Конституции Российской Федерации, этому Федеральному закону применяются Конституция Российской Федерации и данный Федеральный закон, тем более что вопрос, урегулированный названной нормой, в деле об оспаривании в порядке административного судопроизводства нормативного акта города Москвы судом не разрешался.

Таким образом, жалоба С. В. Степанова, как не отвечающая критерию допустимости, закрепленному в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации», не может быть принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Степанова Станислава Владимировича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

## **ОПРЕДЕЛЕНИЕ** от 28 апреля 2022 г. № 907-О

**Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Рейсбиха Алексея Юрьевича на нарушение его конституционных прав пунктом 11 части 1 статьи 12, частью 2<sup>3</sup> статьи 14<sup>1</sup> и частью 2 статьи 27<sup>1</sup> Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», а также частями 1 и 2 статьи 10 и частью 6 статьи 11 Федерального закона «О противодействии коррупции»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В. Д. Зорькина, судей К. В. Арановского, Г. А. Гаджиева, Л. М. Жарковой, С. М. Казанцева, С. Д. Князева, А. Н. Кокотова, Л. О. Красавчиковой, С. П. Маврина, Н. В. Мельникова, рассмотрев вопрос о возможности принятия жалобы гражданина А. Ю. Рейсбиха к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, установил:

1. Гражданин А. Ю. Рейсбах оспаривает конституционность следующих положений Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»:

пункта 11 части 1 статьи 12, согласно которому муниципальный служащий обязан уведомлять в письменной форме представителя нанимателя (работодателя) о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению подобного конфликта;

части 2<sup>3</sup> статьи 14<sup>1</sup>, предусматривающей, что непринятие муниципальным служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение муниципального служащего с муниципальной службы;

части 2 статьи 27<sup>1</sup>, в соответствии с которой муниципальный служащий подлежит увольнению с муниципальной службы в связи с утратой доверия в случаях совершения правонарушений, установленных статьями 14<sup>1</sup> и 15 данного Федерального закона.

Заявитель также просит признать противоречащими Конституции Российской Федерации положения частей 1 и 2 статьи 10 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», закрепляющих определения понятий «конфликт интересов» и «личная заинтересованность», а также часть 6 его статьи 11, согласно которой непринятие лицом, указанным в части 1 статьи 10 названного Федерального закона, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение указанного лица в соответствии с законодательством Российской Федерации.

По мнению заявителя, оспариваемые нормы, примененные в его деле судом, противоречат статьям 1 (часть 1), 2, 4 (часть 2), 7, 15 (части 1 и 2), 17 (части 1 и 3), 18, 19 (части 1 и 3), 46 (части 1 и 2), 49, 54 (часть 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, поскольку не предусматривают перечня деяний, которые могут повлечь конфликт интересов, и позволяют представителю нанимателя (работодателю) увольнять в связи с утратой доверия муниципального служащего без установления всех обстоятельств совершенного деяния, в том числе вины муниципального служащего.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

Специфика публичной службы предопределяет особый правовой статус государственных (муниципальных) служащих и, соответственно, необходимость специального правового регулирования, вводящего для государственных (муниципальных) служащих определенные ограничения, запреты и обязанности, наличие которых компенсируется предоставляемыми им гарантиями и преимуществами (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2016 года № 26-П; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 мая 2021 года № 962-О и др.).

Положения пункта 11 части 1 статьи 12, части 2<sup>3</sup> статьи 14<sup>1</sup>, части 2 статьи 27<sup>1</sup> Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» и части 6 статьи 11 Федерального закона «О противодействии коррупции» в системе действующего правового регулирования направлены на обеспечение поддержания высокого уровня отправления муниципальной службы, создание эффективно действующего аппарата муниципальной власти и повышение эффективности противодействия коррупции, соблюдение баланса публичных интересов и частных интересов муниципальных служащих, основываются на принципах приоритетного применения мер по предупреждению коррупции и не могут рассматриваться как нарушающие права муниципальных служащих.

Вопреки утверждению заявителя, оспариваемые нормы статей 14<sup>1</sup> и 27<sup>1</sup> Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» **не предполагают произвольного увольнения муниципальному служащего без учета характера совершенного им коррупционного правонарушения, его тяжести, обстоятельств, при которых оно совершено, и других значимых обстоятельств (часть 4 статьи 27<sup>1</sup> данного Федерального закона).** Кроме того, обоснованность увольнения муниципального служащего может быть проверена в судебном порядке.

Что касается частей 1 и 2 статьи 10 Федерального закона «О противодействии коррупции», закрепляющих определения понятий «конфликт интересов» и «личная заинтересованность», то они являются нормами-дефинициями и как таковые непосредственно права муниципальных служащих не устанавливают.

Оценка же решения комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликтов интересов, изучавшей обстоятельства соблюдения А. Ю. Рейсбином требований к служебному поведению, и обоснованности судебных постановлений по делу с участием заявителя, а также дополнение оспариваемых норм перечнем деяний, которые могут повлечь конфликт интересов, в полномочия Конституционного Суда Российской Федерации, как они определены статьей 125 Конституции Российской Федерации и статьей 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», не входят.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Рейсби-ха Алексея Юрьевича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

**ОБЗОР РЕШЕНИЙ**  
**Верховного Суда Российской Федерации за 2020 год**  
**по вопросам ведения Комитета Государственной Думы**  
**по региональной политике и местному самоуправлению**

**1. Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 3 июня 2020 года № 84-КА20-1**

*Об отмене определения Окуловского районного суда Новгородской области от 22 июля 2019 года, апелляционного определения судебной коллегии по административным делам Новгородского областного суда от 28 августа 2019 года и направлении на новое рассмотрение дела о признании незаконными решений Совета депутатов Окуловского городского поселения от 3 июня 2019 года № 153, 154 «Об отмене решения Совета депутатов Окуловского городского поселения от 24 октября 2018 года № 132 «Об утверждении границ территории территориального общественного самоуправления «Флагман», «О внесении изменений в решение Совета депутатов Окуловского городского поселения от 26 декабря 2012 года № 152 «Об утверждении границ территории территориального общественного самоуправления «Верман»*

Председатель ТОС «Флагман» Пирогов Т. Т. обратился в Окуловский районный суд Новгородской области с административным иском о признании незаконными решения Совета депутатов Окуловского городского поселения от 3 июня 2019 года № 153 «Об отмене решения Совета депутатов Окуловского городского поселения от 24 октября 2018 года № 132 «Об утверждении границ территории территориального общественного самоуправления «Флагман» и решения Совета депутатов Окуловского городского поселения от 3 июня 2019 года № 154 «О внесении изменений в решение Совета депутатов Окуловского городского поселения от 26 декабря 2012 года № 152 «Об утверждении границ территории территориального общественного самоуправления «Верман», указав в обоснование заявленных требований, что оспариваемыми муниципальными правовыми актами нарушаются права административного истца.

Определением судьи от 22 июля 2019 года председателю ТОС «Флагман» отказано в принятии административного искового заявления на основании пункта 2 части 1 статьи 128 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Новгородского областного суда от 28 августа 2019 года определение суда первой инстанции оставлено без изменения.

Определением судьи Новгородского областного суда от 11 октября 2019 года отказано в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции.

В кассационной жалобе, поданной председателем ТОС «Флагман» Пироговым Т. Т. в Верховный Суд Российской Федерации, поставлен вопрос об отмене состоявшихся по делу судебных актов.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2019 года дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации, определением от 10 марта 2020 года кассационная жалоба с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия приходит к выводу о существенных нарушениях судом первой и апелляционной инстанций норм материального права, которые повлияли на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов, что в силу части 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации является основанием для отмены состоявшегося по делу судебного акта.

В кассационной жалобе административный истец указывает на то, что судами первой и апелляционной инстанций допущены нарушения норм процессуального права в виде неправильного их толкования. Считает, что ТОС «Флагман» имеет право на подачу от своего имени административного искового заявления, независимо от того, зарегистрировано ТОС «Флагман» в качестве юридического лица или нет.

Доводы административного истца заслуживают внимания по следующим основаниям.

Согласно пункту 2 части 1 статьи 128 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, если иное не предусмотрено Кодексом, судья отказывает в принятии административного искового заявления в случае, если административное исковое заявление подано в защиту прав, свобод и законных интересов другого лица, неопределенного круга лиц или публичных интересов органом государственной власти, иным государственным органом, органом местного самоуправления, организацией, должностным лицом либо гражданином, которым Кодексом или другими федеральными законами не предоставлено такое право.

Отказывая в принятии административного искового заявления, в мотивировочной части определения судья указал, что административное исковое заявление подано лицом (ТОС «Флагман»), не обладающим гражданской и гражданской процессуальной правоспособностью исходя из положений статьи 48 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 36 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, поскольку не является юридическим лицом и не может выступать стороной в суде.

Оставляя без изменения определение судьи об отказе в принятии административного искового заявления, апелляционная инстанция согласилась со ссылкой судьи районного суда в обжалуемом определении на статью 36 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, указав, что такое обоснование не привело к вынесению неправильно определения.

Однако судебные инстанции, принимая оспариваемые судебные акты, не учли, что в соответствии с частью 1 статьи 27 Федерального

закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, муниципального округа, городского округа, внутригородского района, а также в расположенных на межселенной территории населенных пунктах (либо на части их территории) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Согласно абзацу второму части 5 статьи 27 указанного закона территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

В силу положений статьи 7 Федерального закона от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» к числу организационно-правовых форм общественных объединений относится орган общественной самодеятельности.

Согласно статье 12 указанного закона органом общественной самодеятельности является не имеющее членства общественное объединение, целью которого является совместное решение различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы, направленное на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц, чьи интересы связаны с достижением уставных целей и реализацией программ органа общественной самодеятельности по месту его создания.

Орган общественной самодеятельности формируется по инициативе граждан, заинтересованных в решении указанных проблем, и строит свою работу на основе самоуправления в соответствии с уставом, принятым на собрании учредителей. Орган общественной самодеятельности не имеет над собой вышестоящих органов или организаций.

В случае государственной регистрации органа общественной самодеятельности данный орган приобретает права и принимает на себя обязанности юридического лица в соответствии с уставом.

Согласно абзацу четвертому статьи 3 Федерального закона от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» создаваемые гражданами общественные объединения могут регистрироваться в порядке, предусмотренном упомянутым федеральным законом, и приобретать права юридического лица либо функционировать без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица.

В силу абзаца второго статьи 39 указанного закона общественные объединения и граждане, чьи права, предоставленные названным выше федеральным законом и другими законами об отдельных видах общественных объединений, оказались нарушенными, могут обратиться с иском заявлением в судебные органы.

Согласно частям 1 и 2 статьи 5 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации способность иметь процессуальные права и нести процессуальные обязанности в административном судопроизводстве (административная процессуальная правоспособность) признается в равной мере за всеми гражданами, органами го-



сударственной власти, иными государственными органами, органами местного самоуправления, их должностными лицами, общественными объединениями, религиозными и иными организациями, в том числе некоммерческими, а также общественными объединениями и религиозными организациями, не являющимися юридическими лицами, если они согласно Кодексу и другим федеральным законам обладают правом на судебную защиту своих прав, свобод и законных интересов в публичной сфере.

Способность своими действиями осуществлять процессуальные права, в том числе поручать ведение административного дела представителю, и исполнять процессуальные обязанности в административном судопроизводстве (административная процессуальная дееспособность), принадлежит также общественным объединениям и религиозным организациям, не являющимся юридическими лицами, по административным делам, возникающим из спорных административных и иных публичных правоотношений, в которых эти объединения и организации согласно законодательству могут участвовать.

В силу части 2 статьи 218 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в случае, если это предусмотрено федеральным законом, общественное объединение вправе обратиться в суд с требованием об оспаривании решений, действий (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, если полагает, что нарушены или оспорены права, свободы и законные интересы всех членов этого общественного объединения, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности.

Из анализа указанных нормативных правовых актов можно сделать вывод о том, что отсутствие у общественного объединения, созданного в форме органа общественной самостоятельности (в данном случае территориального общественного самоуправления), статуса юридического лица не может являться препятствием для реализации им права на судебную защиту.

Кроме того, судами первой и апелляционной инстанций при вынесении оспариваемых судебных актов не были учтены правила подсудности, предусмотренные пунктом 2 части 1 статьи 20 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Согласно указанной норме верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и суд автономного округа рассматривают в качестве суда первой инстанции административные дела об оспаривании нормативных правовых актов представительных органов муниципальных образований.

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает необходимым определение судьи Окуловского районного суда Новгородской области от 22 июля 2019 года и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Новгородского областного суда от 28 августа 2019 года отменить, материал направить в Новгородский областной суд для рассмотрения со стадии принятия.

Руководствуясь статьями 327, 328, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации определила:

определение судьи Окуловского районного суда Новгородской области от 22 июля 2019 года и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Новгородского областного суда от 28 августа 2019 года отменить, материал направить в Новгородский областной суд для рассмотрения со стадии принятия.

## **2. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 2 июля 2020 года № 301-ЭС20-9230 по делу № А29-3924/2019**

**Требование:** *О пересмотре в кассационном порядке судебных актов по делу об обязанности принять объекты недвижимого имущества в муниципальную собственность муниципального района.*

**Решение:** *В передаче дела в Судебную коллегию по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации отказано, так как суды исходили из того, что спорные объекты, относящиеся к объектам инженерной инфраструктуры, расположенные в границах муниципального образования, используемые для решения вопросов местного значения (водоотведение), в силу закона подлежат передаче в муниципальную собственность.*

Министерство Республики Коми имущественных и земельных отношений (далее – министерство) обратилось в Арбитражный суд Республики Коми с исковым заявлением к администрации муниципального района «Княжпогостский» (далее – администрация) об обязанности принять в муниципальную собственность объекты недвижимого имущества – очистные сооружения биологической очистки, расположенные по адресу: Республика Коми, Княжпогостский район, с. Серегово, м. Усолье, д. 49, а также земельный участок, на котором размещены указанные объекты.

К участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены: Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Республике Коми, Территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Республике Коми, государственное автономное учреждение Республики Коми «Санаторий «Серегово», администрация сельского поселения «Серегово».

Решением Арбитражного суда Республики Коми от 24 июня 2019 года, оставленным без изменения постановлением Второго арбитражного апелляционного суда от 30 сентября 2019 года и постановлением Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 25 марта 2020 года, исковые требования удовлетворены.

Не согласившись с принятыми по делу судебными актами, администрация обратилась с кассационной жалобой в Верховный Суд Российской Федерации, ссылаясь на нарушения судами норм права.

Изучив изложенные в жалобе доводы и принятые по делу судебные акты, судья Верховного Суда Российской Федерации пришел к выво-

ду об отсутствии оснований, предусмотренных пунктом 1 части 7 статьи 291<sup>6</sup> Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ), по которым кассационная жалоба может быть передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

Принимая обжалуемые заявителем судебные акты, суды руководствовались нормами главы 7 АПК РФ, постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 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» (Приложение № 3), положениями части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 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», статей 14, 50 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и исходили из того, что спорные объекты, относящиеся к объектам инженерной инфраструктуры, расположенные в границах муниципального образования, используемые для решения вопросов местного значения (водоотведение), в силу закона подлежат передаче в муниципальную собственность.

Отклоняя доводы администрации о необходимости проведения экспертизы спорных объектов на предмет возможности их использования по целевому назначению и об их неудовлетворительном состоянии, суды указали, что действующее законодательство не ставит обязанность администрации принять имущество в муниципальную собственность в зависимости от состояния передаваемого имущества, а также на то, что спорное имущество используется в том числе для нужд населения муниципального образования, и объективных и достаточных доказательств обратного в материалы дела не представлено.

Доводы заявителя кассационной жалобы были предметом исследования и оценки судов и мотивированно отклонены.

Иная оценка администрации обстоятельств спора не свидетельствует о существенных нарушениях судами норм права, повлиявших на исход дела, и не является достаточным основанием для пересмотра судебных актов в кассационном порядке.

Руководствуясь статьями 291<sup>6</sup> и 291<sup>8</sup> АПК РФ, судья определил:

в передаче кассационной жалобы администрации муниципального района «Княжпогостский» для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации отказать.

### 3. Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 22 июля 2020 года № 18-КА20-8

**Обстоятельства:** признание незаконным решения департамента архитектуры, градостроительства и благоустройства администрации города Сочи Краснодарского края от 7 июня 2018 года № 21.01.21/17802 об отказе в предоставлении муниципальной услуги «Заключение соглашения о перераспределении земель и (или) земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, и земельных участков, находящихся в частной собственности»

**Решение:** судебные акты отменить. Дело направить на новое рассмотрение в суд первой инстанции в ином составе судей.

Решением Центрального районного суда г. Сочи Краснодарского края от 10 января 2019 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Краснодарского краевого суда от 25 апреля 2019 года, удовлетворено административное исковое заявление Арутюнова Ф. А. о признании незаконным решения департамента архитектуры, градостроительства и благоустройства администрации города Сочи Краснодарского края от 7 июня 2018 года № 21.01.21/17802 об отказе в предоставлении муниципальной услуги «Заключение соглашения о перераспределении земель и (или) земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, и земельных участков, находящихся в частной собственности» (далее также – Решение № 21.01.21/17802). Этим же решением признано считать согласованной и утвержденной администрацией города Сочи изготовленную 11 мая 2018 года ООО «ЭКС-ПЕРТ КОНСАЛТИНГ» схему расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории, площадью 1366 кв. м, категория земель – земли населенных пунктов, разрешенный вид использования – для эксплуатации комплекса придорожного сервиса, зона «Ж-2», расположенного по адресу: г. <...>. На Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Краснодарскому краю возложена обязанность осуществить постановку на государственный кадастровый учет земельного участка с кадастровым номером <...>, площадью 1366 кв. м, категория земель – земли населенных пунктов, разрешенный вид использования – для эксплуатации комплекса придорожного сервиса, зона «Ж-2», расположенного по адресу: г. <...> (далее также – земельный участок с кадастровым номером <...>), образованного в результате перераспределения земельного участка с кадастровым номером <...> согласно приведенному в решении суда каталогу координат характерных точек границ образуемого земельного участка. Также на администрацию города Сочи (далее – администрация) возложена обязанность заключить соглашение о перераспределении земельного участка с кадастровым номером <...>, площадью 1366 кв. м, категория земель – земли населенных пунктов, разрешенный вид использования – для эксплуатации комплекса придорожного сервиса, зона «Ж-2», расположенного по адресу: г. <...>.

Определением судьи Краснодарского краевого суда от 16 июля 2019 года отказано в передаче кассационной жалобы администрации города Сочи для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции.

В кассационной жалобе, направленной в Верховный Суд Российской Федерации, администрация города Сочи, полагая, что судами допущены существенные нарушения норм материального права, просит передать кассационную жалобу для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации на предмет отмены принятых по административному делу судебных актов с вынесением нового решения об отказе в удовлетворении требований административного истца. В обоснование доводов кассационной жалобы, в частности, указывает, что Арутюновым Ф. А. заявление о перераспределении земельных участков подано в случаях, не предусмотренных пунктом 1 статьи 39<sup>28</sup> Земельного кодекса Российской Федерации (далее также – ЗК РФ), что в силу пункта 9 статьи 39<sup>29</sup> этого кодекса является основанием для принятия уполномоченным органом решения об отказе в заключении соглашения о перераспределении земельных участков. Кроме того, суд, по мнению подателя кассационной жалобы, не уполномочен принимать решение о согласовании схемы расположения земельного участка, поскольку в силу пункта 13 статьи 11<sup>10</sup> ЗК РФ такими полномочиями наделены органы исполнительной власти и органы местного самоуправления. Приняв такое решение, суд фактически подменил полномочия органа местного самоуправления. Полагает, что формальная допущенная ошибка в Решении № 21.01.21/17802 в указании номера испрашиваемого к перераспределению земельного участка (<...> вместо <...>) не является основанием для возложения на администрацию и на третьих лиц обязанности совершить незаконные действия по перераспределению земельного участка, находящегося в муниципальной собственности. Суд, признав Решение № 21.01.21/17802 незаконным, мог лишь возложить на администрацию обязанность повторно рассмотреть заявление Арутюнова Ф. А. В связи с принятием судом обжалуемого решения фактически имеет место факт приобретения права на муниципальный земельный участок Арутюновым Ф. А. в обход проведения торгов, что противоречит требованиям земельного законодательства.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 11 декабря 2019 года административное дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации, и определением от 4 марта 2020 года кассационная жалоба с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения жалобы извещены своевременно и в надлежащей форме.

В соответствии с частью 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее также – КАС РФ) основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Нарушения такого характера были допущены судами первой и апелляционной инстанции.

Как усматривается из материалов дела, Арутюнов Ф. А. 17 мая 2018 года обратился к административному ответчику с заявлением о заключении соглашения о перераспределении земельного участка с кадастровым номером <...>, находящегося в муниципальной собственности, и земельного участка с кадастровым номером <...>, находящегося в собственности административного истца, для целей эксплуатации комплекса придорожного сервиса.

Решением № 21.01.21/17802 Арутюнову Ф. А. отказано в заключении соглашения, поскольку им подано заявление о перераспределении земельных участков в случаях, не предусмотренных пунктом 12 Административного регламента предоставления муниципальной услуги «Заключение соглашения о перераспределении земель и (или) земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, и земельных участков, находящихся в частной собственности», утвержденного постановлением администрации города Сочи от 24 сентября 2015 года № 2753 (далее – Административный регламент), что в силу подпункта 1 пункта 31 названного административного регламента является основанием для отказа в заключении соглашения о перераспределении земельных участков. Кроме того, выявлено несоответствие представленной схемы образуемого земельного участка требованиям к ее подготовке, которые установлены в пункте 16 статьи 11<sup>10</sup> ЗК РФ. Так, согласно представленной схеме площадь образуемого земельного участка с кадастровым номером <...> – 1366 кв. м будет превышать установленные предельные максимальные размеры земельных участков, предоставляемых из земель муниципальной собственности для индивидуального жилищного строительства (от 400 до 1000 кв. м), установленные Правилами землепользования и застройки муниципальной образования город-курорт Сочи, утвержденными решением городского собрания Сочи от 29 декабря 2009 года № 202, что в силу подпункта 8 пункта 30, подпункта 11 пункта 31 Административного регламента также является основанием для принятия решения об отказе в заключении соглашения о перераспределении земельных участков. Из текста Решения № 21.01.21/17802 усматривается, что согласно выписке из Единого государственного реестра недвижимости от 21 мая 2018 года № 99/2018/98522272, полученной в порядке межведомственного взаимодействия, сведения о правообладателе земельного участка площадью 650 кв. м, с кадастровым номером <...> (вид разрешенного использования – для индивидуального жилищного строительства), указанного в заявлении о перераспределении, отсутствуют, граница земельного участка не установлена в соответствии с требованиями земельного законодательства.

Полагая свои права нарушенными, Арутюнов Ф. А. обратился в Центральный районный суд г. Сочи, решением которого от 30 августа 2018 года в удовлетворении его требований отказано. Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Краснодарского краевого суда от 1 ноября 2018 года указанное решение суда первой инстанции отменено, дело направлено на новое рассмотрение в тот же суд в ином составе суда. Отменяя решение суда от 30 августа

2018 года, судебная коллегия указала, что Арутюновым Ф. А. было подано заявление о заключении соглашения о перераспределении земельного участка с кадастровым номером <...>, находящегося в муниципальной собственности, а в Решении № 21.01.21/17802 фигурирует земельный участок с кадастровым номером <...>, вместе с тем судом первой инстанции данным обстоятельством должной оценки не дано. Также судебная коллегия обратила внимание, что Арутюновым Ф. А. подано заявление о перераспределении земельных участков в целях образования земельного участка для эксплуатации комплекса придорожного сервиса, тогда как Правилами землепользования и застройки муниципального образования город-курорт Сочи предельные максимальные размеры земельных участков, предоставляемых из земель муниципальной собственности, в указанных целях не установлены.

При новом рассмотрении дела, удовлетворяя административное исковое заявление, суд первой инстанции, с выводами которого согласилась и судебная коллегия по административным делам Краснодарского краевого суда, указал, что поскольку в Решении № 21.01.21/17802 администрации содержится сведения не в отношении запрашиваемого земельного участка с кадастровым номером <...>, а в отношении иного земельного участка с кадастровым номером <...>, который не заявлялся к перераспределению, то обжалуемое решение административного ответчика является незаконным. Кроме того, Правилами землепользования и застройки муниципального образования город-курорт Сочи предельные максимальные размеры земельных участков, предоставляемых из земель муниципальной собственности для целей эксплуатации комплекса придорожного сервиса, не установлены.

Судебная коллегия полагает данные выводы ошибочными в силу следующего.

В соответствии с частью 9 статьи 226 КАС РФ при рассмотрении административного дела об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, суд помимо прочего выясняет, соблюдены ли сроки обращения в суд; соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих полномочия органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, на принятие оспариваемого решения, совершение оспариваемого действия (бездействия), порядок принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия) в случае, если такой порядок установлен, основания для принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия), если такие основания предусмотрены нормативными правовыми актами; а также соответствует ли содержание оспариваемого решения, совершенного оспариваемого действия (бездействия) нормативным правовым актам, регулирующим спорные отношения.

Вопросы предоставления земельных участков регулируются Земельным кодексом Российской Федерации.

Согласно пункту 1 статьи 11<sup>2</sup> ЗК РФ земельные участки образуются при разделе, объединении, перераспределении земельных участков или выделе из земельных участков, а также из земель, находящихся в госу-

дарственной или муниципальной собственности. При этом в случае объединения смежных земельных участков образуется один земельный участок, и существование таких смежных земельных участков прекращается (пункт 1 статьи 11<sup>6</sup> ЗК РФ), а при перераспределении нескольких смежных земельных участков образуются несколько других смежных земельных участков, и существование таких смежных земельных участков прекращается (пункт 1 статьи 11<sup>7</sup> ЗК РФ).

Таким образом, Земельный кодекс Российской Федерации не допускает образование одного земельного участка из двух самостоятельных земельных участков в процедуре перераспределения.

Согласно пункту 3 статьи 11<sup>7</sup> ЗК РФ перераспределение земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, между собой (в том числе перераспределение между земельными участками, которые находятся в государственной или муниципальной собственности и предоставлены гражданам, юридическим лицам, органам государственной власти или органам местного самоуправления, и землями и земельными участками, которые не предоставлены гражданам, юридическим лицам, органам государственной власти или органам местного самоуправления и не обременены правами третьих лиц, за исключением сервитута, публичного сервитута) и таких земель и (или) земельных участков и земельных участков, находящихся в частной собственности, осуществляется в случаях и в порядке, которые предусмотрены главой V<sup>4</sup> ЗК РФ.

Пунктом 1 статьи 39<sup>28</sup> ЗК РФ определены случаи, когда допускается перераспределение земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и земельных участков, находящихся в частной собственности: перераспределение таких земель и (или) земельных участков в границах застроенной территории, в отношении которой заключен договор о развитии застроенной территории, осуществляется в целях приведения границ земельных участков в соответствие с утвержденным проектом межевания территории; перераспределение таких земель и (или) земельных участков в целях приведения границ земельных участков в соответствие с утвержденным проектом межевания территории для исключения вклинивания, вкрапливания, изломанности границ, чересполосицы при условии, что площадь земельных участков, находящихся в частной собственности, увеличивается в результате этого перераспределения не более чем до установленных предельных максимальных размеров земельных участков; перераспределение земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и земельных участков, находящихся в собственности граждан и предназначенных для ведения личного подсобного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального жилищного строительства, при условии, что площадь земельных участков, находящихся в собственности граждан, увеличивается в результате этого перераспределения не более чем до установленных предельных максимальных размеров земельных участков; земельные участки образуются для размещения объектов капитального строительства, предусмотренных статьей 49 названного кодекса, в том числе в целях изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд.



Названные случаи повторяются в пункте 12 Административного регламента как основания перераспределения земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и земельных участков, находящихся в частной собственности.

Таким образом, перераспределение земельных участков в целях образования одного земельного участка для эксплуатации комплекса придорожного сервиса не может быть отнесено к какому-либо случаю, поименованному в названных нормах, допускающих перераспределение земельных участков.

Согласно пункту 31 Административного регламента уполномоченный орган принимает решение об отказе в заключении соглашения о перераспределении земельных участков, если заявление о перераспределении земельных участков подано в случаях, не предусмотренных пунктом 12 Административного регламента.

Данное правило согласуется с положениями подпункта 1 пункта 9 статьи 39<sup>29</sup> ЗК РФ, где сказано, что одним из оснований для принятия уполномоченным органом решения об отказе в заключении соглашения о перераспределении земельных участков является подача заявления о перераспределении земельных участков в случаях, не предусмотренных пунктом 1 статьи 39<sup>28</sup> ЗК РФ.

Следовательно, оспариваемый правовой акт в этой части принят в соответствии с требованиями федерального и регионального законодательства и у административного ответчика имелись законные основания для принятия оспариваемого решения. При этом не имеет значения то обстоятельство, что в Решении № 21.01.21/17802 кадастровый номер земельного участка, находящегося в муниципальной собственности, указан <...>, а не <...>, поскольку в целом отсутствуют основания для перераспределения земельных участков в целях, заявленных административным истцом.

С учетом изложенного Судебная коллегия приходит к выводу, что судами допущены существенные нарушения норм материального права, повлиявшие на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов административного истца, что служит основанием для отмены судебных актов и направления дела на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

При новом рассмотрении административного дела суду первой инстанции следует учесть изложенное выше и разрешить дело в соответствии с установленными по административному делу обстоятельствами и требованиями закона.

Руководствуясь статьями 328–330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации определила: решение Центрального районного суда г. Сочи Краснодарского края от 10 января 2019 года и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Краснодарского краевого суда от 25 апреля 2019 года по административному делу № 2а-442/2019 отменить.

Дело направить на новое рассмотрение в суд первой инстанции в ином составе судей.

#### **4. Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 12 августа 2020 года № 30-КАД20-2-К5**

**Требование:** *Об оспаривании предписаний должностного лица управления ГИБДД МВД по субъекту Российской Федерации.*

**Обстоятельства:** *В ходе проверки соблюдения требований, предъявляемых к эксплуатационному состоянию автомобильной дороги, выявлено отсутствие необходимых дорожных знаков, в адрес мэрии вынесены оспариваемые предписания; по мнению мэрии, она не является надлежащим субъектом по выполнению указанных в предписаниях действий.*

**Решение:** *В удовлетворении требования отказано, так как обязанность по осуществлению дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения возложена на орган местного самоуправления*

7 июня 2019 года должностным лицом после проведения на различных участках дороги г. Черкесска проверки соблюдения требований, предъявляемых к эксплуатационному состоянию автомобильной дороги (улицы), составлено пять актов об отсутствии необходимых дорожных знаков.

10 июня 2019 года в адрес мэрии г. Черкесска в целях устранения нарушений законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения, правил, стандартов, технических норм в названной сфере вынесено пять предписаний, содержащих предложение организовать установление на конкретных участках дороги дорожных знаков «Главная дорога», «Уступите дорогу», «Конец дороги с односторонним движением» с указанием конкретного срока исполнения.

Мэрия г. Черкесска, считая эти предписания незаконными, обратилась в суд с административным иском об их отмене, указав в обоснование требования, что названный орган местного самоуправления является надлежащим субъектом по выполнению указанных в предписаниях действий.

Решением Черкесского городского суда от 1 августа 2019 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Карачаево-Черкесской Республики от 9 октября 2019 года, административное исковое заявление удовлетворено.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 19 декабря 2019 года указанные судебные акты оставлены в силе.

В связи с поступлением в Верховный Суд Российской Федерации кассационной жалобы должностного лица об отмене принятых по делу судебных актов как незаконных по запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 14 мая 2020 года дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации, определением от 7 июля 2020 года кассационная жалоба с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

В кассационной жалобе должностное лицо указывает, что мэрия муниципального образования города Черкесска является органом местного самоуправления, в обязанности которого в силу действующего законода-

тельства входит осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения, выводы судебных инстанций о незаконности предписаний не согласуются с нормами материального права.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов (часть 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, возражений на нее, Судебная коллегия считает, что судами допущены такого рода нарушения норм материального права.

Удовлетворяя административное исковое заявление, суды, установив вынесение предписаний уполномоченным лицом при наличии на это законных оснований, исходили из того, что выполнение работ по ремонту и содержанию автомобильных дорог местного значения в границах города относится к полномочиям управления жилищно-коммунального хозяйства мэрии муниципального образования города Черкесска, которое является самостоятельным юридическим лицом, следовательно, оспариваемые предписания выданы ненадлежащему субъекту.

Вместе с тем судебными инстанциями не учтено следующее.

Отношения, возникающие в связи с использованием автомобильных дорог и осуществлением дорожной деятельности в Российской Федерации, регулируются Федеральным законом от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 257-ФЗ).

Статьей 3 названного Закона определено, что составной частью дорожной деятельности является содержание автомобильных работ – комплекс работ по поддержанию надлежащего технического состояния автомобильной дороги, оценке ее технического состояния, а также по организации и обеспечению безопасности дорожного движения, что дорожные знаки относятся к элементам обустройства автомобильных дорог (пункты 5, 6 и 12).

Осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения обеспечивается уполномоченными органами местного самоуправления (часть 3 статьи 15 Закона № 257-ФЗ).

Согласно пункту 1 статьи 12, абзацу одиннадцатому пункта 4 статьи 6 Федерального закона от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» ремонт и содержание дорог на территории Российской Федерации должны обеспечивать безопасность дорожного движения, полномочия органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности дорожного движения являются расходными обязательствами муниципальных образований.

В соответствии с подпунктом 5 пункта 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон

№ 131-ФЗ) к вопросам местного значения городского округа отнесена в том числе дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа, осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах городского округа, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения отнесено к полномочиям органов местного самоуправления городских поселений, муниципальных районов, городских округов и пунктом 6 части 1 статьи 13 Закона № 257-ФЗ.

Владельцем автомобильных дорог признается местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наряду с другими субъектами, указанными в пункте 7 статьи 3 Закона № 257-ФЗ.

Исходя из положений статей 34 и 37 Закона № 131-ФЗ, местная администрация является постоянно действующим исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления муниципального образования, наделенным уставом полномочиями по решению вопросов местного значения, входит в структуру органов местного самоуправления наряду с представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования, контрольно-счетным органом муниципального образования, а также иными органами и выборными должностными лицами местного самоуправления, предусмотренными уставом муниципального образования и обладающими собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

В статье 26 Устава муниципального образования г. Черкесска, утвержденного решением Думы названного муниципального образования от 25 февраля 2016 года № 13 (далее – Устав), закреплена структура органов местного самоуправления, которую составляют:

- Дума муниципального образования города Черкесска как представительный орган муниципального образования;
- глава муниципального образования города Черкесска;
- мэрия муниципального образования города Черкесска – исполнительно-распорядительный орган;
- Контрольно-счетная палата муниципального образования города Черкесска (пункт 1).

Таким образом, мэрия г. Черкесска является единственным исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления упомянутого муниципального образования.

Пунктом 5 статьи 51 Устава к полномочиям названного органа отнесено управление муниципальной собственностью.

В собственности муниципального образования города Черкесска находятся виды имущества, предназначенные для решения вопросов местного значения, в том числе дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов муниципального образования города Черкесска и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление му-

ниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах муниципального образования города Черкесска, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации (пункт 2 части 1 статьи 76 Устава).

Действительно, в структуру мэрии муниципального образования города Черкесска входят комитеты, управления, отделы, комиссии, иные структурные подразделения и специалисты, осуществляющие исполнительную и распорядительную деятельность в определенной сфере управления городом (часть 1 статьи 49 Устава).

Вместе с тем перечисленные структурные подразделения к органам местного самоуправления не отнесены.

Осуществление мэрией г. Черкесска полномочий по решению вопросов местного значения обеспечивает руководитель мэрии (мэр) названного муниципального образования (подпункт 3 пункта 5 статьи 54 Устава).

С учетом изложенного, принимая во внимание, что обязанность по осуществлению дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения возложена на орган местного самоуправления, вывод судебных инстанций о выдаче оспариваемых предписаний, содержащих предложение мэрии г. Черкесска организовать установление в соответствии с требованиями нормативных правовых актов дорожных знаков, обеспечивающих безопасность дорожного движения, ненадлежащему субъекту является ошибочным ввиду неправильного истолкования норм материального права, регулирующих возникшие отношения.

То обстоятельство, что управление жилищно-коммунального хозяйства является структурным подразделением мэрии г. Черкесска, наряду с другими вопросами осуществляет формирование муниципального задания и обеспечивает контроль за ходом его исполнения, приемку и оплату выполненных работ, в том числе по такому направлению, как ремонт и содержание автомобильных дорог местного значения и иных транспортных инженерных сооружений в границах города; техническое обслуживание технических средств регулирования дорожного движения, дорожных знаков и разметки автомобильных дорог; готовит проекты соглашений и обоснования на предоставление субсидий из бюджета Карачаево-Черкесской Республики, федерального бюджета на софинансирование капитального ремонта и ремонта автомобильных дорог общего назначения (пункты 1.1, 2.3.2 и 2.3.14 Положения управления жилищно-коммунального хозяйства мэрии муниципального образования города Черкесска, утвержденного решением Думы муниципального образования города Черкесска от 17 июля 2018 года № 67), не свидетельствует о неправомерности действий должностного лица по направлению оспариваемых предписаний административному истцу.

В силу положений пункта 1 части 2 статьи 227 Кодекса административного судопроизводства решение об удовлетворении заявленных требований о признании оспариваемых решения, действия (бездействия) незаконными принимается, если суд признает их не соответствующими нормативным правовым актам и нарушающими права, свободы и законные интересы административного истца.

Между тем по настоящему делу такие обстоятельства не установлены, следовательно, судебные акты, как принятые с существенным нарушением норм материального права, являются незаконными и подлежат отмене.

Судебная коллегия считает необходимым, не передавая административное дело на новое рассмотрение, принять решение об отказе в удовлетворении заявленных требований.

Руководствуясь статьями 327–330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации определила: решение Черкесского городского суда от 1 августа 2019 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Карачаево-Черкесской Республики от 9 октября 2019 года, кассационное определение судебной коллегии по административным делам Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 19 декабря 2019 года отменить и принять по делу новое решение об отказе в удовлетворении административных исковых требований мэрии муниципального образования города Черкесска.

#### **5. Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 12 августа 2020 года № 30-КАД20-1-К5**

**Требование:** *Об отмене предписания уполномоченного органа об устранении нарушений законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения.*

**Обстоятельства:** *Оспариваемым предписанием на исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления возложена обязанность организовать устранение дефектов покрытия (ямочность, выбоины) автомобильной дороги местного значения.*

**Решение:** *В удовлетворении требования отказано, поскольку в соответствии с уставом муниципального образования исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления наделен полномочиями по решению вопросов местного значения, включая осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения*

Мэрия муниципального образования города Черкесска Карачаево-Черкесской Республики обратилась в суд с административным исковым заявлением о признании незаконным и отмене предписания от 13 июня 2019 года, вынесенного старшим государственным инспектором дорожного надзора отделения дорожного надзора отдела дознания Управления государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел по Карачаево-Черкесской Республике в целях устранения нарушений законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения, правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения, в частности «ГОСТ Р 50597–2017. Национальный стандарт Российской Федерации. Дороги автомобильные и улицы. Требования к эксплуатационному состоянию, допустимому по условиям бес-

печения безопасности дорожного движения. Методы контроля», выявленных 11 июня 2019 года в рамках надзора за дорожным движением.

В обоснование заявленных требований истец ссылаясь на то, что мэрия является ненадлежащим субъектом по исполнению данного предписания. Административный истец является одним из исполнительных органов местного самоуправления, в структуру которого входит на правах юридического лица, в том числе и управление жилищно-коммунального хозяйства мэрии муниципального образования города Черкесска Карачаево-Черкесской Республики (далее – управление), которое является стороной муниципальных контрактов по содержанию элементов благоустройства автомобильных дорог города Черкесска. Кроме того, мэрия не является собственником муниципальных дорог.

Решением Черкесского городского суда Карачаево-Черкесской Республики от 7 августа 2019 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Карачаево-Черкесской Республики от 16 октября 2019 года, оспариваемое предписание признано незаконным и отменено.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 19 декабря 2019 года судебные акты первой и апелляционной инстанций оставлены без изменения.

В кассационной жалобе, поданной старшим государственным инспектором дорожного надзора отделения дорожного надзора отдела дознания Управления государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел по Карачаево-Черкесской Республике в Верховный Суд Российской Федерации, поставлен вопрос об отмене состоявшихся по делу судебных актов и принятии нового решения об отказе в удовлетворении административного искового заявления.

В обоснование кассационной жалобы административный ответчик указывает на то, что мэрия муниципального образования города Черкесска Карачаево-Черкесской Республики является единственным исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления, наделенным полномочиями по решению вопросов местного значения, включающих в себя дорожную деятельность. Образование в структуре мэрии управления жилищно-коммунального хозяйства мэрии муниципального образования города Черкесска Карачаево-Черкесской Республики с правами юридического лица и заключение им муниципальных контрактов не наделяет его статусом органа местного самоуправления.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 15 мая 2020 года дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации, определением от 26 июня 2020 года кассационная жалоба с делом переданы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Административный ответчик – старший государственный инспектор дорожного надзора отделения дорожного надзора отдела дознания Управления государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел по Карачаево-Черкесской Республике, надлежащим образом извещенная о времени и месте рассмотрения дела в кассационном порядке, в судебное заседание Судебной коллегии

по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не явилась, своих представителей не направила, просила рассмотреть административное дело в ее отсутствие. На основании статьи 326 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации находит возможным рассмотрение дела в отсутствие административного ответчика.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов (часть 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, возражений на нее, Судебная коллегия считает, что судами допущены такого рода нарушения норм материального права.

Отношения, возникающие в связи с использованием автомобильных дорог и осуществлением дорожной деятельности в Российской Федерации, регулируются Федеральным законом от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 257-ФЗ).

Осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения обеспечивается уполномоченными органами местного самоуправления (часть 3 статьи 15 Закона № 257-ФЗ).

Согласно пункту 1 статьи 12, абзацу одиннадцатому пункта 4 статьи 6 Федерального закона от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» ремонт и содержание дорог на территории Российской Федерации должны обеспечивать безопасность дорожного движения, полномочия органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности дорожного движения являются расходными обязательствами муниципальных образований.

Частью 1 статьи 30 Федерального закона от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» установлено, что федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения осуществляется в целях обеспечения соблюдения осуществляющими деятельность по эксплуатации автомобильных дорог, транспортными средствами, выполняющими работы и предоставляющими услуги по техническому обслуживанию и ремонту транспортных средств юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами – участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения.

Согласно пункту 2 Положения о федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2013 года № 716, федеральный надзор осуществляется в том числе Министерством внутренних дел Российской Федерации и его территориальными органами.



В силу пункта 1 и абзаца первого пункта 2 Положения о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 15 июня 1998 года № 711, государственная инспекция безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации (Госавтоинспекция) осуществляет федеральный государственный надзор и специальные разрешительные функции в области безопасности дорожного движения.

Госавтоинспекция обеспечивает соблюдение юридическими лицами независимо от формы собственности и иными организациями, должностными лицами и гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами, лицами без гражданства законодательства Российской Федерации, иных нормативных правовых актов, правил, стандартов и технических норм по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения, проведение мероприятий по предупреждению дорожно-транспортных происшествий и снижению тяжести их последствий в целях охраны жизни, здоровья и имущества граждан, защиты их прав и законных интересов, а также интересов общества и государства.

В соответствии с пунктом 12 части 1 статьи 13 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции», подпунктом «б» пункта 12 Положения о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации и пунктом 9.7 Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения в части соблюдения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения, правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения при строительстве, реконструкции, ремонте и эксплуатации автомобильных дорог, утвержденного приказом МВД России от 30 марта 2015 года № 380, сотрудники полиции уполномочены давать юридическим лицам и должностным лицам обязательные для исполнения предписания об устранении нарушений нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности дорожного движения, а в случае непринятия по таким предписаниям необходимых мер привлекать виновных лиц к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации.

Как следует из материалов дела, 13 июня 2019 года старшим государственным инспектором дорожного надзора отделения дорожного надзора отдела дознания Управления государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел по Карачаево-Черкесской Республике Пушкарской И. Г. в адрес мэрии муниципально-образовательного города Черкесска вынесено предписание, предлагающее организовать устранение дефектов покрытия (ямочность, выбоины) дорожного полотна, расположенного от пер. Тупиковый, д. 6 до ул. Кирова, д. 7 «А» в городе Черкесске, в соответствии с требованиями пункта 5.2.4 «ГОСТ Р 50597–2017. Национальный стандарт Российской Федерации. Дороги автомобильные и улицы. Требования к эксплуатационному состоянию, допустимому по условиям обеспечения безопасности дорожного движения. Методы контроля» в срок до 25 июня 2019 года.

Удовлетворяя административное исковое заявление мэрии муниципального образования города Черкесска Карачаево-Черкесской Республики, суды исходили из того, что полномочия в области дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения отнесены к ведению Управления жилищно-коммунального хозяйства мэрии муниципального образования города Черкесска и инспектор Пушкарская И. Г. вынесла предписание ненадлежащему субъекту правоотношений.

Судебная коллегия полагает данный вывод судов ошибочным.

Согласно пункту 5 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения муниципального, городского округа относится дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах муниципального, городского округа и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах муниципального, городского округа, организация дорожного движения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Частью 1 статьи 37 названного закона предусмотрено, что местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Пунктом 6 части 1 статьи 13 Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» закреплено, что к полномочиям органов местного самоуправления городских поселений, муниципальных районов, городских округов в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности относится осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения.

В соответствии со статьей 1 Устава муниципального образования города Черкесска, принятом решением Думы муниципального образования города Черкесска Карачаево-Черкесской Республики от 25 февраля 2016 года № 13 (далее – Устав), город Черкесск является муниципальным образованием, наделенным Законом Карачаево-Черкесской Республики статусом городского округа.

Следовательно, именно орган местного самоуправления (местная администрация) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения, в том числе касающихся дорожной деятельности. Мэрия муниципального образования города Черкесска является исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления, наделенным данным Уставом полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных госу-

дарственных полномочий, переданных органам местного самоуправления муниципального образования города Черкесска федеральными и республиканскими законами (часть 1 статьи 48 Устава). К правам и обязанностям мэрии муниципального образования города Черкесска относится управление муниципальной собственностью в порядке, определенном городской Думой (пункт 5 статьи 51 Устава). В собственности муниципального образования города Черкесска находятся виды имущества, предназначенные для решения вопросов местного значения, в том числе дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов муниципального образования города Черкесска и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах муниципального образования города Черкесска, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации (пункт 2 части 1 статьи 76 Устава).

Именно на местную администрацию (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) как на орган местного самоуправления федеральный законодатель возложил обязанность осуществления дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения в границах муниципального, городского округа и обеспечения безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществления муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах муниципального, городского округа, организации дорожного движения, а также осуществления иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Созданное в структуре исполнительно-распорядительного органа муниципального образования управление жилищно-коммунального хозяйства мэрии муниципального образования города Черкесска Карачаево-Черкесской Республики не является органом местного самоуправления. Так, пунктами 1.1, 1.5 Положения управления жилищно-коммунального хозяйства мэрии муниципального образования города Черкесска Карачаево-Черкесской Республики, утвержденного решением Думы муниципального образования города Черкесска от 17 июля 2018 года № 67, установлено, что управление жилищно-коммунального хозяйства мэрии муниципального образования города Черкесска Карачаево-Черкесской Республики является юридическим лицом, структурным подразделением мэрии муниципального образования города Черкесска Карачаево-Черкесской Республики.

В связи с чем предписание инспектора от 13 июня 2019 года, вынесенное в рамках предоставленных полномочий, предлагающее административному истцу организовать выполнение мероприятий по устранению перечисленных в этом предписании нарушений, следует считать как вынесенное в отношении надлежащего субъекта.

При таких обстоятельствах судебные акты по данному делу подлежат отмене.

Принимая во внимание, что обстоятельства, имеющие значение для дела, судом первой инстанции установлены, Судебная коллегия, отменяя судебные акты, полагает возможным принять новое решение, не передавая дело на новое рассмотрение.

Руководствуясь статьями 327, 328, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации определила:

решение Черкесского городского суда Карачаево-Черкесской Республики от 7 августа 2019 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Карачаево-Черкесской Республики от 16 октября 2019 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 19 декабря 2019 года отменить.

Принять по делу новое решение, которым отказать в удовлетворении административного иска мэрии муниципального образования города Черкесска Карачаево-Черкесской Республики к старшему государственному инспектору дорожного надзора отделения дорожного надзора отдела дознания Управления государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел по Карачаево-Черкесской Республике о признании незаконным и отмене предписания.

#### **6. Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 19 августа 2020 года № 11-КА20-3-К6**

**Требование:** *О признании незаконным решения об удалении в отставку главы сельского поселения, восстановлении в должности главы сельского поселения.*

**Обстоятельства:** *Основанием для отставки заявителя послужило неисполнение им заявок в государственной информационной системе «Народный контроль» в части неосуществления покоса травы, наличия несанкционированной свалки, нахождения тротуаров в ненадлежащем состоянии.*

**Решение:** *Дело направлено на новое рассмотрение, поскольку судом не исследованы обстоятельства, касающиеся правомерности и обоснованности каждого из вмененных заявителю нарушений, исходя из наличия у него обязанностей и полномочий на их выполнение, закрепленных в законодательстве Российской Федерации.*

Шайдуллина А. К. обратилась в суд с указанным выше административным иском.

В обоснование заявленных требований указывала, что 10 декабря 2018 года поступило обращение депутатов Совета Высокогорского сельского поселения об удалении главы сельского поселения в отставку и досрочном прекращении полномочий. Основанием для отставки послужило неисполнение заявок в государственной информационной системе «Народный контроль» в части неосуществления покоса травы на ул. Азина в с. Пермьяки; наличие несанкционированной свалки по ул. Верхняя в с. Пермьяки, нахо-

ждение тротуаров в ненадлежащем состоянии по ул. Солнечная и ул. Центральная в с. Высокая Гора; коллективное обращение от жителей д. Эстачи по вопросам отсутствия контейнерных площадок; отсутствие за I квартал 2018 года принятых на заседании Совета Высокогорского сельского поселения Высокогорского муниципального района Республики Татарстан нормативных правовых актов; направление главой Высокогорского сельского поселения трех нормативных правовых актов в уполномоченный орган, осуществляющий организацию и ведение регистра муниципальных нормативных правовых актов Республики Татарстан, с нарушением установленной законом процедуры и нарушение срока опубликования трех принятых главой сельского поселения нормативных правовых актов (всего Шайдуллиной А. К. как главой муниципального образования принято двенадцать нормативных правовых актов); отсутствие в уставе сельского поселения, размещенном для ознакомления на информационном стенде, отдельных листов; факт ее привлечения к административной ответственности по статье 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях постановлением мирового судьи судебного участка № 1 Высокогорского района Республики Татарстан от 3 декабря 2018 года. В связи с несогласием Шайдуллиной А. К. со вмененными нарушениями ей на заседании Совета Высокогорского сельского поселения были представлены возражения, которые депутаты не приняли во внимание, удалив ее в отставку.

В административном исковом заявлении Шайдуллина А. К. подробно изложила доводы несогласия с вмененными ей депутатами нарушениями при исполнении полномочий по решению вопросов в области благоустройства, сбора и транспортирования твердых коммунальных отходов, непринятия нормативных правовых актов и других вопросов.

Решением Высокогорского районного суда Республики Татарстан от 4 марта 2019 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Верховного суда Республики Татарстан от 21 мая 2019 года, в удовлетворении административного иска отказано.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 26 ноября 2019 года судебные акты первой и апелляционной инстанций оставлены без изменения.

В кассационной жалобе, поданной Шайдуллиной А. К. в Верховный Суд Российской Федерации, ставится вопрос об отмене указанных судебных актов.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 20 марта 2020 года дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации. Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 10 июля 2020 года кассационная жалоба с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации в силу части 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или мо-

гут повлиять на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что судами такие нарушения допущены.

В силу статьи 46 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

В соответствии с частью 2 статьи 219 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации административное исковое заявление об оспаривании правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) об отрешении от должности главы муниципального образования, об оспаривании решения представительного органа муниципального образования о самороспуске или об оспаривании решения представительного органа муниципального образования об удалении в отставку главы муниципального образования может быть подано в суд в течение десяти дней со дня принятия соответствующего решения.

Судами установлено и из материалов дела следует, что административный истец решением Совета Высокогорского сельского поселения от 12 декабря 2018 года № 452 удалена в отставку на основании пункта 2 части 2 статьи 74<sup>1</sup> Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), а именно за неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по решению вопросов местного значения, осуществлению полномочий, предусмотренных настоящим федеральным законом, иными федеральными законами, уставом муниципального образования, и (или) обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Отказывая в удовлетворении требований Шайдуллиной А. К., суд первой инстанции, ссылаясь на положения пункта 2<sup>1</sup> части 6 статьи 36, частей 3, 4, 7, 8, 9, 10, 13, 14, 15 статьи 74<sup>1</sup> Федерального закона № 131-ФЗ, пункта 3 части 1 статьи 43 Устава муниципального образования «Высокогорский муниципальный район» Республики Татарстан от 21 сентября 2015 года № 7 (далее – устав), пришел к выводу о том, что оспариваемое решение Совета Высокогорского сельского поселения принято в пределах его полномочий, с соблюдением порядка принятия данного решения. Кроме того, указал, что глава Высокогорского сельского поселения подконтролен и подотчетен представительному органу – Совету Высокогорского сельского поселения, основанием удаления Шайдуллиной А. К. в отставку явилось неисполнение ею, как главой сельского поселения, в течение более трех месяцев обязанностей по решению вопросов в области благоустройства, сбора и транспортирования твердых коммунальных

отходов, отсутствие принятых нормативных правовых актов, отнесенных к вопросам местного значения поселения. По мнению суда, судебные органы не должны вмешиваться в деятельность органов местного самоуправления, в том числе оценивать деятельность главы муниципального образования, поскольку это является исключительной компетенцией представительного органа местного самоуправления, в связи с чем суд не исследовал доводы административного истца и не устанавливал обстоятельства, касающиеся вопросов исполнения обязанностей административного истца в течение более трех месяцев в вышеуказанной сфере.

Суды апелляционной и кассационной инстанций с выводами суда первой инстанции согласились. Кроме того, указали, что право оценивать деятельность главы муниципального образования принадлежит представительному органу местного самоуправления и суд не вправе подменять собой орган местного самоуправления в оценке надлежащего осуществления выборным должностным лицом местного самоуправления своих полномочий.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не может согласиться с указанными выводами судов.

Так, несмотря на то, что при рассмотрении данного административного дела суды первой, апелляционной и кассационной инстанций правильно определили, что данное административное исковое заявление подлежит рассмотрению в порядке, предусмотренном главой 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, в то же время ими не были учтены положения, содержащиеся в частях 8–11 статьи 226 поименованного кодекса, в соответствии с которыми при рассмотрении административного дела об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, суд проверяет законность решения, действия (бездействия) в части, которая оспаривается, и в отношении лица, которое является административным истцом, или лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано соответствующее административное исковое заявление. При проверке законности этих решения, действия (бездействия) суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании незаконными решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, и выясняет обстоятельства, указанные в частях 9 и 10 настоящей статьи, в полном объеме (часть 8). Если иное не предусмотрено настоящим кодексом, при рассмотрении административного дела об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, суд выясняет, нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано соответствующее административное исковое заявление; соблюдены ли сроки обращения в суд; соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих: полномочия органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, на принятие оспариваемого решения, совершение оспариваемого действия (бездействия); порядок принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия) в случае, если такой порядок установлен; основания для принятия оспариваемого решения, совершения оспа-

риваемого действия (бездействия), если такие основания предусмотрены нормативными правовыми актами; соответствует ли содержание оспариваемого решения, совершенного оспариваемого действия (бездействия) нормативным правовым актам, регулирующим спорные отношения (часть 9). В случае, если по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов, организаций, лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, федеральными законами ограничены основания для оспаривания таких решений, действий (бездействия) (в частности, в отношении некоторых решений, действий (бездействия) квалификационных коллегий судей и экзаменационных комиссий), суд выясняет обстоятельства, указанные в пунктах 1 и 2, подпунктах «а» и «б» пункта 3 части 9 настоящей статьи. Если установленные федеральными законами основания для оспаривания действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, не вошли в число этих обстоятельств, суд проверяет эти основания (часть 10). Обязанность доказывания обстоятельств, указанных в пунктах 1 и 2 части 9 настоящей статьи, возлагается на лицо, обратившееся в суд, а обстоятельств, указанных в пунктах 3 и 4 части 9 и в части 10 настоящей статьи, – на орган, организацию, лицо, наделенные государственными или иными публичными полномочиями и принявшие оспариваемые решения либо совершившие оспариваемые действия (бездействие) (часть 11).

Названное правовое регулирование, обеспечивающее реализацию задач по правильному и своевременному рассмотрению и разрешению административных дел (пункт 3 статьи 3 названного кодекса), не позволяет принимать произвольные и немотивированные судебные акты без учета всех доводов, приведенных сторонами судебного разбирательства.

Достижение указанной задачи невозможно без соблюдения принципа состязательности и равноправия сторон административного судопроизводства при активной роли суда (пункт 7 статьи 6, статья 14 названного кодекса). Данный принцип выражается в том числе в принятии судом предусмотренных Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации мер для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по административному делу, для выявления и истребования по собственной инициативе доказательств в целях правильного разрешения административного дела (часть 2 статьи 14, часть 1 статьи 63, части 8 и 12 статьи 226 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Из разъяснений Верховного Суда Российской Федерации, содержащихся в постановлении от 19 декабря 2003 года № 23 «О судебном решении», следует, что судебный акт является законным в том случае, когда он принят при точном соблюдении норм процессуального права и в полном соответствии с нормами материального права, которые подлежат применению к данному правоотношению, и обоснованным тогда, когда имеющие значение для дела факты подтверждены исследованными судом доказательствами, удовлетворяющими требованиям закона об их относимости и допустимости, а также тогда, когда он содержит исчерпывающие выводы суда, вытекающие из установленных фактов.

Частью 1 статьи 74<sup>1</sup> Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено право представительного органа муниципального образования удалить



главу муниципального образования в отставку по инициативе депутатов представительного органа муниципального образования.

Пунктом 2 части 2 этой же статьи в качестве основания для удаления главы муниципального образования в отставку указано на неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по решению вопросов местного значения, осуществлению полномочий, предусмотренных настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, уставом муниципального образования, и (или) обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Частями 3–16 упомянутой статьи установлен порядок рассмотрения представительным органом муниципального образования вопроса об удалении главы муниципального образования в отставку и принятия решения по данному вопросу.

При этом глава муниципального образования, в отношении которого представительным органом муниципального образования принято решение об удалении его в отставку, вправе обратиться с заявлением об обжаловании указанного решения в суд в течение 10 дней со дня официального опубликования такого решения. Суд должен рассмотреть заявление и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня подачи заявления (часть 17 статьи 74<sup>1</sup>).

Какой-либо иной порядок рассмотрения данных заявлений об обжаловании решений представительного органа об удалении глав муниципальных образований в отставку названный федеральный закон не предусматривает.

Отнесение пунктом 10 части 10 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования принятие решений об удалении главы муниципального образования в отставку не свидетельствует о невозможности проверки судом не только процедуры удаления в отставку главы муниципального образования, но и оснований принятия такого решения, установленных законом.

Конституционный Суд Российской Федерации в своем определении от 16 июля 2013 года № 1241-О также указал, что решения представительных органов местного самоуправления, связанные с удалением главы муниципального образования в отставку, не должны носить произвольный характер.

Однако судами не проверялись доводы административного истца о несогласии с основаниями удаления ее в отставку, указанными в обжалуемом решении, за неисполнение в течение трех месяцев и более обязанностей по решению вопросов местного значения, осуществлению полномочий, предусмотренных законами и уставом, и (или) обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Судами не исследованы обстоятельства, касающиеся правомерности и обоснованности каждого из вмененных административному истцу нарушений, исходя из наличия у нее обязанностей и полномочий на их выполнение, закрепленных в законодательстве Российской Федерации.

Таким образом, выводы судебных инстанций о невозможности проверки доводов административного истца о незаконности оснований, по-

служивших поводом для принятия решения о ее удалении в отставку, нельзя признать правильными.

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает доводы кассационной жалобы Шайдуллиной А. К. заслуживающими внимания, а обжалуемые судебные акты – принятыми с существенными нарушениями норм материального права и норм процессуального права, которые повлияли на исход административного дела и без устранения которых невозможна защита охраняемых законом публичных интересов.

При таком положении обжалуемое решение Высокогорского районного суда Республики Татарстан от 4 марта 2019 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Верховного суда Республики Татарстан от 21 мая 2019 года, кассационное определение судебной коллегии по административным делам Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 26 ноября 2019 года нельзя признать законными, в связи с чем данные судебные акты подлежат отмене, а административное дело – направлению на новое рассмотрение в суд первой инстанции для установления изложенных в настоящем кассационном определении обстоятельств. При новом рассмотрении административного дела суду надлежит учесть изложенное выше и разрешить административное дело в соответствии с требованиями закона.

Руководствуясь статьями 328, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации определила:

решение Высокогорского районного суда Республики Татарстан от 4 марта 2019 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Верховного суда Республики Татарстан от 21 мая 2019 года, кассационное определение судебной коллегии по административным делам Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 26 ноября 2019 года отменить, направить административное дело на новое рассмотрение в Высокогорский районный суд Республики Татарстан в ином составе судей.

## **7. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2020 года № 302-ЭС20-14821 по делу № А19-3877/2017**

**Требование:** *О пересмотре в кассационном порядке актов суда, принятых по спору об обязанности принять по акту приема-передачи в муниципальную собственность социально значимые объекты.*

**Решение:** *В передаче дела в Судебную коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации отказано, поскольку суды правомерно исходили из того, что спорные объекты являются социально значимыми, не проданными в порядке, установленном пунктами 4 и 4<sup>1</sup> статьи 132 Закона о банкротстве, в связи с чем подлежат передаче в муниципальную собственность.*

В рамках дела о банкротстве должника его конкурсный управляющий обратился в арбитражный суд с заявлением об обязанности администрации принять по акту приема-передачи в муниципальную собственность социально значимые объекты: нежилое здание – хлораторная

КОС, общая площадь – 49,4 кв. м, год постройки – 1966, кадастровый номер: 38:34:034201:207, расположенное по адресу: Иркутская область, г. Братск, Р 14 06 07 01; биофильтр двухсекционный, 1966 года постройки, кадастровый номер 38:34:034201:541; земельный участок, общая площадь – 1915 кв. м, категория земель: земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения; разрешенное использование: хлораторная КОС; кадастровый номер: 38:34:034201:238, расположенный по адресу: Иркутская область, г. Братск, Р 14 26 00 00.

Определением суда от 17 сентября 2019 года, оставленным без изменения постановлением апелляционного суда от 24 апреля 2020 года и постановлением суда округа от 30 июня 2020 года, заявление удовлетворено.

В кассационной жалобе администрация просит судебные акты отменить, ссылаясь на нарушение судами норм права.

По результатам изучения принятых по делу судебных актов и доводов, содержащихся в кассационной жалобе, установлено, что предусмотренные статьей 291<sup>6</sup> Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации основания для передачи жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации отсутствуют. Суды руководствовались статьями 129, 132 (пункты 4, 5) Федерального закона от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», статьей 7 Водного кодекса Российской Федерации, статьей 6 Федерального закона от 7 декабря 2011 года № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», статьей 50 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и исходили из того, что названные объекты являются социально значимыми, не проданными в порядке, установленном пунктами 4 и 4<sup>1</sup> статьи 132 Закона о банкротстве, следовательно, подлежат передаче в муниципальную собственность.

При установленных обстоятельствах спора доводы кассационной жалобы не свидетельствуют о допущенных судами нарушениях норм материального и процессуального права, которые бы служили достаточным основанием в силу части 1 статьи 291<sup>11</sup> Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации к отмене обжалуемых судебных актов. Руководствуясь статьями 291<sup>6</sup>, 291<sup>8</sup> Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Верховный Суд определил:

в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации отказать.

## **8. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 30 октября 2020 года № 302-ЭС20-4953 по делу № А19-9322/2019**

**Требование:** *О возмещении расходов, понесенных в связи с обеспечением жильем помещением.*

**Обстоятельства:** *По мнению органа местного самоуправления, его расходы подлежат возмещению за счет средств субъекта Российской Федерации.*

**Решение:** *Требование удовлетворено, поскольку реализация полномочий по обеспечению жильем помещениями инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, является обязанностью органов государственной власти субъекта Российской Федерации, бюджетным законодательством субъекта Российской Федерации не предусматривались расходы на субсидирование муниципальных образований для выполнения функции по предоставлению жилых помещений семьям, имеющим детей-инвалидов и поставленным на учет после 1 января 2005 года.*

Вступившим в законную силу решением Шелеховского городского суда Иркутской области от 5 марта 2018 года по гражданскому делу № 2-24-18 на администрацию Шелеховского городского поселения возложена обязанность предоставить во внеочередном порядке благоустроенное жилое помещение Тротнер Людмиле Викторовне, состоящей на учете нуждающихся в жилом помещении с 17 октября 2017 года, действующей в своих интересах и в интересах троих несовершеннолетних детей, в том числе Тротнера Романа Сайфиidinovichа, 2005 года рождения, страдающего заболеванием, входящим в Перечень тяжелых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июня 2006 года № 378 (далее – Перечень), благоустроенное жилое помещение общей площадью не менее 61 кв. м по договору социального найма.

Исполняя решение суда, администрация за счет средств местного бюджета приобрела жилое помещение площадью 61,6 кв. м и предоставила его по договору социального найма Тротнер Л. В.

Ссылаясь на несение расходов в сумме 2 318 000 рублей в связи с предоставлением жилого помещения семье ребенка-инвалида, обеспечение жилищных прав которого относится к расходным обязательствам субъекта Российской Федерации, администрация обратилась в Арбитражный суд Иркутской области с иском по настоящему делу.

Решением Арбитражного суда Иркутской области от 3 сентября 2019 года, оставленным без изменения постановлением Четвертого арбитражного апелляционного суда от 21 ноября 2019 года, иск удовлетворен.

При этом суды, исходя из положения пункта «ж» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, подпункта 24 части 2 статьи 26<sup>3</sup> Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», указали, что к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов в том числе социальной поддержки и социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов.

Согласно преамбуле Федерального закона от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (далее – Закон № 181-ФЗ) предусмотренные этим законом меры социальной защиты инвалидов являются расходными обязательствами Российской Федерации за исключением мер социальной поддержки и социального об-

служивания, относящихся к полномочиям государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Согласно части 3 статьи 17 Закона № 181-ФЗ инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, вставшие на учет после 1 января 2005 года, обеспечиваются жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации.

Органы местного самоуправления осуществляют учет граждан в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий, предоставляют таким гражданам в установленном порядке жилые помещения по договорам социального найма из муниципального жилищного фонда (статьи 14, 19 Жилищного кодекса Российской Федерации, статьи 14, 50 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») (далее – Закон № 131-ФЗ).

При этом в целях реализации органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения федеральный законодатель предусмотрел, в частности, предоставление межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации в форме дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований (городских округов) (статьи 135–138 Бюджетного кодекса Российской Федерации, пункт 5 части 1 статьи 35, статьи 60 и 61 Закона № 131-ФЗ).

Содержащееся в пункте 3 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации условие о предоставлении гражданам жилых помещений вне очереди, если такие граждане страдают тяжелыми видами хронических заболеваний (пункт 4 части 1 статьи 51 Жилищного кодекса Российской Федерации), закрепляет только особенности реализации их жилищных прав и не возлагает какие-либо дополнительные обязанности на органы местного самоуправления.

Обеспечение жилыми помещениями инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, вставших на учет после 1 января 2005 года, подлежит финансированию за счет субъектов Российской Федерации.

Судами первой и апелляционной инстанции сделан вывод о том, что расходы, фактически понесенные администрацией по обеспечению жильем семьи, имеющей ребенка-инвалида, являются расходными обязательствами субъекта Российской Федерации и подлежат возмещению за счет Иркутской области в лице Министерства финансов области как уполномоченного лица.

Суды также оценили и отклонили довод министерства о необоснованном размере убытков, поскольку жилое помещение было приобретено посредством электронного аукциона, где отражена средняя рыночная стоимость одного квадратного метра жилья на рынке недвижимости.

Суды также приняли во внимание правовую позицию, изложенную в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 22 января 2018 года № 4-П.

Постановлением Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 29 января 2020 года указанные судебные акты отменены, дело направлено на новое рассмотрение суда первой инстанции.

Мотивом к отмене судебных актов первой и апелляционной инстанций явилось ошибочное, по мнению суда кассационной инстанции, определение суммы убытков Шелеховского городского поселения, подлежащих компенсации Иркутской областью.

Как отметил суд, положения пункта 4 части 1 статьи 51, пункта 3 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации устанавливают особый (льготный) порядок реализации жилищных прав граждан, страдающих тяжелой формой хронического заболевания, включенного в Перечень. В соответствии с решением Шелеховского городского суда Иркутской области от 5 марта 2018 года администрация предоставила жилое помещение семье Тротнер, состоящей из четырех человек, однако только Тротнер Роман Сайфиidinovich относится к льготной категории граждан, подлежащей внеочередному обеспечению жилым помещением. Площадь жилого помещения, которое в соответствии с требованиями жилищного законодательства подлежит предоставлению Тротнеру Р. С., с учетом его права на дополнительную площадь, составляет 33 кв. м.

Ссылаясь на положения статей 14, 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статей 14, 19 Жилищного кодекса Российской Федерации, суд кассационной инстанции отметил, что сам факт принятия судом общей юрисдикции решения об обязанности предоставить жилое помещение ребенку-инвалиду и его семье площадью более 33 кв. м не порождает для Иркутской области обязанности полностью компенсировать понесенные в связи с этим расходы администрации. Предоставление жилого помещения семье, вставшей на жилищный учет после 1 января 2005 года, членом которой является инвалид, страдающий хроническим заболеванием, включенным в Перечень, не влечет для Иркутской области обязанности по компенсации возникших в связи с этим расходов в размере большем, чем это было бы необходимо для обеспечения непосредственно жилищных прав такого инвалида.

Суд кассационной инстанции признал выводы судов первой и апелляционной инстанций о наличии у министерства финансов Иркутской области статуса главного распорядителя бюджетных средств в сфере социальной поддержки инвалидов сделанными без учета положений части 1 статьи 242<sup>2</sup> Бюджетного кодекса Российской Федерации и пункта 14 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 мая 2019 года № 13 «О некоторых вопросах применения судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации, связанных с исполнением судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации».

Между тем судом кассационной инстанции не учтено следующее.

В соответствии с частью 2 статьи 13 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации вступившие в законную силу судебные постановления (в том числе решения суда), а также законные распоряжения, требования, поручения, вызовы и обращения судов являются обязательными для всех без исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, граждан, организаций и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации.

Администрацией исполнено решение Шелеховского городского суда Иркутской области.

Квартира площадью 61,6 кв. м приобретена для семьи Тротнер по результатам электронного аукциона за 2 318 000 рублей. С Тротнер Л. В., являющийся единственным законным представителем троих несовершеннолетних детей, заключен договор социального найма.

Таким образом, квартира выбыла из владения Шелеховского района.

Министерство финансов Иркутской области письмом от 4 апреля 2019 года № 02-52-1342/19-4-3-21 отказало администрации в возмещении понесенных расходов на приобретение квартиры.

Суд кассационной инстанции, не отрицая право администрации на возмещение убытков, понесенных от приобретения жилого помещения за счет Иркутской области, в то же время полагал, что убытки подлежат возмещению только в части стоимости жилья, полагающегося ребенку-инвалиду с учетом его права на дополнительную площадь, а именно исходя из размера жилой площади 33 кв. м.

Согласно части 1 статьи 15 Гражданского кодекса Российской Федерации лицо, право которого нарушено, может требовать полного возмещения причиненных ему убытков, если законом или договором не предусмотрено возмещение убытков в меньшем размере.

Возмещение убытков в полном объеме означает, что кредитор должен быть поставлен в положение, в котором он находился бы, если бы обязательство было исполнено надлежащим образом.

Министерство финансов Иркутской области не указало, каким законом оно руководствовалось, настаивая на возмещении убытков администрации в меньшем размере. Суд кассационной инстанции такой закон также не назвал.

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 22 января 2018 года № 4-П указал, что пункт 3 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации во всяком случае не предполагает вынесения решения о предоставлении несовершеннолетнему гражданину, страдающему соответствующим заболеванием, жилого помещения без учета того, что он не может быть лишен возможности получать должные уход и воспитание, то есть без учета необходимости постоянного обеспечения его особых нужд и потребностей, а следовательно, проживания в предоставляемом ему жилом помещении по крайней мере еще одного взрослого члена семьи. Не может данное законоположение рассматриваться и как препятствующее предоставлению жилого помещения исходя из необходимости проживания несовершеннолетнего вместе с членами его семьи, если при оценке обстоятельств конкретного дела правоприменительный орган придет к выводу, что для состояния здоровья несовершеннолетнего, его развития и интеграции в общество определяющим (предпочтительным) будет именно их совместное проживание, однако при принятии такого решения должны приниматься во внимание как права других членов семьи на благоприятные условия проживания, так и наличие у публичного образования возможности предоставления жилого помещения соответствующей площади.

Исходя из обстоятельств конкретного дела, суды первой и апелляционной инстанций сделали правильный вывод о том, что расходы администрации подлежат возмещению в полном объеме.

Возмещение убытков является универсальным способом защиты нарушенных прав и может применяться как в договорных, так и во внедоговорных отношениях. При отсутствии договорных отношений правовой режим возмещения убытков наряду с положениями статей 15, 16 Гражданского кодекса Российской Федерации определяется по нормам главы 59 Кодекса.

В силу положений статей 15, 1064, 1069, 1071 Гражданского кодекса Российской Федерации возникновение у субъекта Российской Федерации в лице соответствующего органа обязанности по возмещению убытков за счет казны субъекта Российской Федерации обусловлено юридическим составом, образуемым, по общему правилу, совокупностью следующих элементов: фактом нарушения права, виновным противоправным действием (бездействием), наличием и размером понесенных убытков, а также наличием причинной связи между нарушением права и возникшими убытками.

Учитывая, что реализация полномочий по обеспечению жилыми помещениями инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, является обязанностью органов государственной власти субъекта Российской Федерации, бюджетным законодательством Иркутской области не предусматривались расходы на субсидирование муниципальных образований для выполнения функции по предоставлению жилых помещений семьям, имеющим детей-инвалидов и поставленным на учет после 1 января 2005 года, является правомерным вывод судов первой и апелляционной инстанций о том, что невыполнение Иркутской областью в лице Министерства финансов Иркутской области этой обязанности влечет возникновение убытков у Шелеховского городского поселения.

Суды первой и апелляционной инстанций пришли к обоснованному выводу о взыскании убытков с Иркутской области в лице Министерства финансов Иркутской области.

В соответствии с частью 1 статьи 291<sup>11</sup> Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации основаниями для отмены или изменения Судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации судебных актов в порядке кассационного производства являются существенные нарушения норм материального права и (или) норм процессуального права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод, законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

С учетом изложенного Судебная коллегия полагает, что решение суда первой инстанции и постановление суда апелляционной инстанции приняты с учетом обстоятельств дела, при правильном применении норм материального права, в соответствии со сложившейся арбитражной практикой, а потому подлежат оставлению без изменения. Постановление суда кассационной инстанции подлежит отмене. Определила:

постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 29 января 2020 года по делу № А19-9322/2019 Арбитражного суда Иркутской области отменить.

Решение Арбитражного суда Иркутской области от 3 сентября 2019 года и постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 21 ноября 2019 года по тому же делу оставить в силе.



## ОБЗОР РЕШЕНИЙ

Верховного Суда Российской Федерации за 2021 год  
по вопросам ведения Комитета Государственной Думы  
по региональной политике и местному самоуправлению

**1. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2021 года № 309-ЭС21-1914 по делу № А60-11573/2020**

***Требование:** О признании незаконным решения антимонопольного органа.*

***Обстоятельства:** Решением орган местного самоуправления признан нарушившим положения административного регламента предоставления муниципальной услуги путем нарушения срока принятия решения об отказе в проведении аукциона по заявлению общества.*

***Решение:** Требование удовлетворено, поскольку общество в действительности не имело материально-правовых оснований претендовать на приобретение права на заключение договора аренды земельного участка и отказ органа местного самоуправления в проведении аукциона, вынесенный с соблюдением установленных сроков, не может нарушать прав и законных интересов общества.*

Общество с ограниченной ответственностью «Эльбрус» (далее – общество) 2 декабря 2019 года обратилось в администрацию городского округа Первоуральск (далее – администрация) с заявлением о проведении аукциона по продаже права на заключение договора аренды земельного участка с кадастровым № 6:58:0114001:221 площадью 8 219 кв. м, расположенного по адресу: г. Первоуральск, пр. Космонавтов, на север от дома № 24б, с видом разрешенного использования в соответствии с Правилами землепользования и застройки территории городского округа Первоуральск Свердловской области от 26 августа 2010 года № 241.

Постановлением администрации от 18 декабря 2019 года № 2176 обществу отказано в проведении аукциона по продаже права на заключение договора аренды указанного земельного участка на основании подпункта 7 пункта 8 статьи 39<sup>11</sup> Земельного кодекса Российской Федерации (далее – Земельный кодекс).

Общество обратилось в Управление Федеральной антимонопольной службы по Свердловской области (далее – управление, антимонопольный орган) с жалобой на действия администрации, совершенные при осуществлении процедуры, включенной в пункт 14 Исчерпывающего перечня процедур в сфере жилищного строительства, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2014 года № 403 (далее – Перечень № 403), и выразившиеся в нарушении сроков принятия решения о проведении или об отказе в проведении аукциона на право заключения договора аренды на спорный земельный участок.

Решением управления от 7 февраля 2020 года № 066/01/18.1-248/2020 жалоба общества признана обоснованной, администрация – нарушившей абзац 4 пункта 2 статьи 16 Административного регламента предоставления муниципальной услуги «Предоставление земельных участков в собственность, аренду из состава земель, государственная собственность на которые не разграничена, и земель, находящихся в собственности муниципального образования, по результатам торгов», утвержденного постановлением администрации от 1 декабря 2016 года № 2569 (далее – Административный регламент); пункты 2 и 3 статьи 46 Административного регламента.

Считая решение антимонопольного органа незаконным, администрация обратилась в арбитражный суд.

Решением Арбитражного суда Свердловской области от 15 июня 2020 года, оставленным без изменения постановлением Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 28 августа 2020 года, в удовлетворении заявленного требования отказано.

Арбитражный суд Уральского округа постановлением от 2 декабря 2020 года оставил решение суда первой инстанции от 15 июня 2020 года и постановление суда апелляционной инстанции от 28 августа 2020 года без изменения.

Не согласившись с принятыми по делу судебными актами, администрация обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с кассационной жалобой, в которой ставит вопрос об их отмене, ссылаясь на существенное нарушение норм материального права.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации Антоновой М. К. от 21 мая 2021 года кассационная жалоба администрации вместе с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

В отзыве на кассационную жалобу управление просит оставить обжалуемые судебные акты без изменения.

Согласно части 1 статьи 291<sup>11</sup> Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации основаниями для отмены или изменения Судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации судебных актов в порядке кассационного производства являются существенные нарушения норм материального права и (или) норм процессуального права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод, законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Как установлено судами и следует из материалов дела, основанием для признания администрации нарушившей пункт 2 статьи 46 Административного регламента послужил вывод управления о нарушении срока принятия решения об отказе в проведении аукциона по заявлению общества от 2 декабря 2019 года № 3.

Признавая решение управления в данной части законным, судебные инстанции поддержали вывод антимонопольного органа о том, что решение об отказе в проведении аукциона принято администрацией по истечении 16 дней, то есть с нарушением срока, установленного пунктом 2 статьи 46 Административного регламента.

Между тем, по мнению Судебной коллегии Верховного Суда Российской Федерации, судами трех инстанций при рассмотрении дела не учтено следующее.

На основании части 4 статьи 200 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при проверке соответствия оспариваемого ненормативного правового акта закону или иному нормативному правовому акту арбитражный суд в том числе устанавливает наличие полномочий у органа или лица, которые приняли оспариваемый акт.

Как разъяснено в связи с этим в пункте 45 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 4 марта 2021 года № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства», при возникновении споров, разрешение которых требует оценки соблюдения антимонопольными органами установленной компетенции и порядка реализации полномочий, судам необходимо принимать во внимание, при выполнении каких функций и во исполнение каких требований законодательства антимонопольным органом приняты соответствующие акты.

В силу статьи 18<sup>1</sup> Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в редакции Федерального закона от 13 июля 2015 года № 250-ФЗ (далее – Закон о защите конкуренции и Закон № 250-ФЗ соответственно) антимонопольные органы наделены полномочиями по рассмотрению жалоб на нарушение порядка осуществления процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства, и реализуют указанные полномочия по правилам, установленным данной статьей.

По результатам рассмотрения жалобы по существу комиссия антимонопольного органа принимает решение о признании жалобы обоснованной или необоснованной и в случае, если жалоба признана обоснованной, либо в случае установления иных, не являющихся предметом обжалования нарушений принимает решение о необходимости выдачи предписания (пункт 20 статьи 18<sup>1</sup> Закона о защите конкуренции).

Наделяя антимонопольные органы указанными полномочиями и устанавливая отдельный административный порядок рассмотрения жалоб, законодатель преследовал цель улучшения предпринимательского климата в сфере строительства за счет исключения необоснованных административных барьеров в области строительства и земельных отношений, что следует из пояснительной записки к проекту Закона № 250-ФЗ.

Таким образом, при рассмотрении жалоб на нарушение порядка осуществления процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства, антимонопольный орган действует в качестве органа административной юстиции – осуществляет защиту прав участников оборота в административном порядке. При этом антимонопольный орган не наделен полномочиями по осуществлению надзора за законностью действий органов публичной власти вне связи с осуществлением защиты прав участников оборота, в том числе, если обратившееся с жалобой лицо не обладает правом на участие в той или иной процедуре в сферах строительства.

Отношения по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территории, архитектурно-строительному проектированию, отношения по строительству объектов капитального строительства, их реконструкции, капитальному ремонту, сносу, а также по эксплуатации зданий, сооружений регулируются законодательством о градостроительной деятельности (часть 1 статьи 4 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – Градостроительный кодекс)).

В силу части 3 статьи 4 Градостроительного кодекса к градостроительным отношениям применяется земельное, лесное, водное законодательство, законодательство об особо охраняемых природных территориях, об охране окружающей среды, об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, иное законодательство Российской Федерации, если данные отношения не урегулированы законодательством о градостроительной деятельности.

В соответствии с частью 2 статьи 6 Градостроительного кодекса Правительство Российской Федерации утверждает исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства с учетом особенностей осуществления градостроительной деятельности на территориях субъектов Российской Федерации и территориях муниципальных образований, порядок внесения изменений в данные перечни, порядок ведения реестра описаний процедур, указанных в данных перечнях.

К процедурам, связанным с предоставлением прав на земельный участок и подготовкой документации по планировке территории в отношении земельных участков, относящихся к землям населенных пунктов и имеющих вид разрешенного использования, позволяющий осуществлять жилищное строительство согласно пункту 14 Перечня № 403, относится организация и проведение аукциона на право заключения договоров аренды земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для жилищного строительства (применяется в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации).

Согласно пункту 4 статьи 39<sup>11</sup> Земельного кодекса проведение аукциона, а также образование земельного участка для его продажи или предоставления в аренду путем проведения аукциона может осуществляться по инициативе заинтересованных в предоставлении земельного участка гражданина или юридического лица. В этом случае образование земельного участка и подготовка аукциона может осуществляться в том числе путем обращения заинтересованных в предоставлении земельного участка гражданина или юридического лица в уполномоченный орган с заявлением о проведении аукциона с указанием кадастрового номера такого земельного участка. В данном заявлении должна быть указана цель использования земельного участка (подпункт 6).

Положениями пункта 8 статьи 39<sup>11</sup> Земельного кодекса установлен исчерпывающий перечень оснований, по которым земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, не может быть предметом аукциона. В частности, земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, не может быть предметом аукциона, если предоставлен на праве постоянного (бессрочного) пользования.

При этом проверка уполномоченным органом наличия или отсутствия оснований, предусмотренных пунктом 8 данной статьи, и принятие им решения о проведении аукциона либо решения об отказе в проведении аукциона при наличии хотя бы одного из указанных оснований осуществляется в срок не более чем два месяца со дня поступления соответствующего заявления (подпункт 9).

В соответствии с пунктом 1 статьи 37 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В целях регулирования порядка предоставления земельных участков в собственность, аренду из состава земель, государственная собственность на которые не разграничена, и земель, находящихся в собственности муниципального образования, по результатам торгов администрацией утвержден Административный регламент.

В соответствии с пунктом 2 статьи 16 Административного регламента получение заявления и прилагаемых к нему документов подтверждается Управлением архитектуры и градостроительства путем направления заявителю специалистом, ответственным за регистрацию входящей корреспонденции, уведомления, содержащего входящий регистрационный номер заявления, дату получения уполномоченным органом указанного заявления и прилагаемых к нему документов, а также перечень наименований файлов, представленных в форме электронных документов, с указанием их объема. Уведомление о получении заявления направляется указанным заявителем в заявлении способом не позднее рабочего дня, следующего за днем поступления заявления в уполномоченный орган.

Согласно пункту 1 статьи 46 Административного регламента для начала административной процедуры по оценке возможности использования земельного участка для заявленных целей основанием является окончание проведения экспертизы документов, получение необходимой информации из органов (организаций), участвующих в предоставлении муниципальной услуги.

Решение о проведении аукциона либо решение об отказе в проведении аукциона принимается уполномоченным органом в срок не более чем 2 месяца со дня поступления заявления с указанием кадастрового номера земельного участка о проведении аукциона (абзац 2 пункта 1 статьи 7 Административного регламента).

При рассмотрении дела судами установлено, что 2 декабря 2019 года общество обратилось в администрацию с заявлением о проведении аукциона по продаже права на заключение договора аренды земельного участка с кадастровым № 6:58:0114001:221. Администрация по итогам рассмотрения заявления отказала обществу в проведении аукциона по продаже права на заключение договора аренды указанного земельного участка на основании подпункта 7 пункта 8 статьи 39<sup>11</sup> Земельного кодекса, а именно в связи с тем, что земельный участок предоставлен иному лицу на праве постоянного (бессрочного) пользования. Правомерность отказа органа местного самоуправления в проведении аукциона по названному основанию антимонопольным органом не оспорена и судами не опровергнута.

Принимая во внимание, что двухмесячный срок, предоставленный законодательством на вынесение решения о проведении аукциона либо

решения об отказе в проведении аукциона по заявлению общества, истекло 3 февраля 2020 года, а постановление главы администрации принято 18 декабря 2019 года, Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу о том, что общество в действительности не имело материально-правовых оснований претендовать на приобретение права на заключение договора аренды земельного участка, и отказ органа местного самоуправления в проведении аукциона, вынесенный с соблюдением срока, установленного подпунктом 9 пункта 4 статьи 39<sup>11</sup> Земельного кодекса и абзацем 2 пункта 1 статьи 7 Административного регламента, не может нарушать прав и законных интересов общества.

Кроме того, из решения антимонопольного органа и обжалуемых судебных актов следует, что администрации вменяется нарушение срока принятия решения об отказе в проведении аукциона, но при этом учтен фактически пятнадцатидневный срок, установленный Административным регламентом (пункт 2 статьи 46), для подготовки мотивированного отказа в предоставлении муниципальной услуги, что свидетельствует о противоречивости сделанных антимонопольным органом выводов.

Учитывая, что решение об отказе в проведении аукциона принято органом местного самоуправления в пределах его компетенции, с учетом требований федеральных законов и Административного регламента, у антимонопольного органа отсутствовали правовые основания для признания обоснованной жалобы общества в рассматриваемой части.

С учетом изложенного Судебная коллегия приходит к выводу о том, что обжалуемые судебные акты в части эпизода, связанного с установлением в действиях администрации нарушения пункта 2 статьи 46 Административного регламента, подлежат отмене на основании части 1 статьи 291<sup>11</sup> Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, а требования администрации в указанной части – удовлетворению.

Руководствуясь статьями 176, 291<sup>11</sup>–291<sup>15</sup> Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации определила:

решение Арбитражного суда Свердловской области от 15 июня 2020 года, постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 28 августа 2020 года и постановление Арбитражного суда Уральского округа от 2 декабря 2020 года по делу № А60-11573/2020 в части отказа в признании недействительным решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Свердловской области от 7 февраля 2020 года № 066/01/18.1-248/2020 по эпизоду, связанному с установлением в действиях администрации городского округа Первоуральск нарушения пункта 2 статьи 46 Административного регламента предоставления муниципальной услуги «Предоставление земельных участков в собственность, аренду из состава земель, государственная собственность на которые не разграничена, и земель, находящихся в собственности муниципального образования, по результатам торгов», утвержденного постановлением администрации городского округа Первоуральск от 1 декабря 2016 года № 2569, отменить.

Требование администрации городского округа Первоуральск в указанной части удовлетворить.

Признать недействительным решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Свердловской области от 7 февраля 2020 года

№ 066/01/18.1-248/2020 в части признания в действиях администрации городского округа Первоуральск нарушения пункта 2 статьи 46 Административного регламента предоставления муниципальной услуги «Предоставление земельных участков в собственность, аренду из состава земель, государственная собственность на которые не разграничена, и земель, находящихся в собственности муниципального образования, по результатам торгов», утвержденного постановлением администрации городского округа Первоуральск от 1 декабря 2016 года № 2569.

В остальной части принятые по делу судебные акты оставить без изменения.

## **2. Пункт 46 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2021), утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 30 июня 2021 года**

*Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 24 мая 2017 года № 38-АПГ17-1.*

*Об оставлении без изменения решения Тульского областного суда от 23 января 2017 года, которым было отказано в удовлетворении заявления о признании недействующим пункта 1–1 статьи 2 Закона Тульской области от 25 июля 2005 года № 609-ЗТО (в ред. от 28.04.2016) «О ежемесячной доплате к пенсии лицам, замещавшим государственные должности Тульской области и муниципальные должности в Тульской области».*

46. Ежемесячная доплата к пенсии депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, осуществляющих полномочия на постоянной основе, предоставляемая за счет средств местного бюджета помимо назначаемой на общих или льготных основаниях пенсии, является дополнительной гарантией осуществления полномочий указанных лиц.

В связи с этим законодатель субъекта Российской Федерации вправе вводить и изменять порядок и условия предоставления такой дополнительной гарантии, в том числе вводить и изменять критерии, при наличии которых у данной категории граждан возникает право на ее получение наряду с назначенной им в установленном порядке по любому из оснований пенсией.

Введение подобного порядка, условий и критериев, а также их последующее уточнение само по себе федеральному законодательству не противоречит и прав данной категории граждан на социальное обеспечение, в том числе их конституционное право на получение пенсии в установленных законом случаях и размерах, не нарушает.

В закон субъекта Российской Федерации о ежемесячной доплате к пенсии лицам, замещавшим государственные и муниципальные должности субъекта Российской Федерации, были внесены изменения, согласно которым право на доплату к пенсии в соответствии с уставом муниципального образования имеют лица, освобожденные от должности в связи с прекращением полномочий (в том числе досрочно), осуществлявшие не менее одного года полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления

на постоянной основе и в этот период достигшие пенсионного возраста 55 и 60 лет (женщины и мужчины соответственно) или потерявшие трудоспособность, за исключением лиц, освобожденных от замещаемой муниципальной должности по основаниям, предусмотренным абзацем седьмым части 16 статьи 35, подпунктами 2<sup>1</sup>, 3, 6–9 части 6, частью 6<sup>1</sup> статьи 36, частью 7<sup>1</sup>, подпунктами 5–8 части 10, частью 10<sup>1</sup> статьи 40, частями 1 и 2 статьи 73 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ).

Б. обратился в суд с административным иском с заявлением об оспаривании приведенного правового регулирования в части, предусматривающей возникновение права на ежемесячную доплату к пенсии только для лиц, которые на период освобождения от должности достигли возраста 55 и 60 лет (женщины и мужчины соответственно) и исполняли полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления на постоянной основе. Полагал, что такое регулирование противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, поскольку носит дискриминационный характер, нарушает право указанных лиц на получение доплаты к пенсии, так как отменяет такое право, приобретенное в соответствии с ранее действовавшим законодательством.

Решением суда первой инстанции в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации указанное решение суда оставила без изменения по следующим основаниям.

В соответствии с подпунктами «ж» и «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации социальная защита, включая социальное обеспечение, а также установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Согласно частям 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, которые не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

В пункте 2 статьи 3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» закреплено, что субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов. После принятия федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом в течение трех месяцев.

Как установлено абзацем первым части 5<sup>1</sup> статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, гарантии осуществления полно-



мочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Федеральным законом от 30 декабря 2015 года № 446-ФЗ «О внесении изменений в статьи 2<sup>1</sup> и 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статью 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 30 декабря 2015 года № 446-ФЗ) часть 5<sup>1</sup> статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ была дополнена абзацем вторым, в силу положений которого в уставах муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации также могут устанавливаться дополнительные социальные и иные гарантии в связи с прекращением полномочий (в том числе досрочно) депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Такие гарантии, предусматривающие расходование средств местных бюджетов, устанавливаются только в отношении лиц, осуществлявших полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления на постоянной основе и в этот период достигших пенсионного возраста или потерявших трудоспособность, и не применяются в случае прекращения полномочий указанных лиц по основаниям, предусмотренным абзацем седьмым части 16 статьи 35, подпунктами 2<sup>1</sup>, 3, 6–9 части 6, частью 6<sup>1</sup> статьи 36, частью 7<sup>1</sup>, подпунктами 5–8 части 10, частью 10<sup>1</sup> статьи 40, частями 1 и 2 статьи 73 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.

Положений, которыми были бы установлены гарантии осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, касающихся порядка и условий их пенсионного обеспечения (ежемесячной доплаты к пенсии), Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, равно как и иные федеральные законы, не содержит.

Из изложенного следует, что, реализуя полномочия по установлению мер социальной поддержки отдельным категориям граждан, включая установление гарантий осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в виде ежемесячной доплаты к пенсии, субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное нормативное правовое регулирование, которое, вместе с тем, в случае принятия на федеральном уровне нормы, регулирующей соответствующие правоотношения, подлежит приведению в соответствие с федеральным законодательством.

На территории субъекта Российской Федерации принят и действует закон, регулирующий правоотношения, связанные с установлением ежемесячной доплаты к пенсии лицам, замещавшим государственные и муниципальные должности данного субъекта Российской Федерации, за счет средств бюджета области и местных бюджетов соответственно.

В развитие положений абзаца первой части 5<sup>1</sup> статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ и в отсутствие в федераль-

ном законодательстве соответствующего нормативного правового регулирования указанных выше гарантий для депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, названный закон субъекта Российской Федерации был дополнен оспариваемым правовым регулированием, на основании которого административному истцу было отказано в установлении ежемесячной доплаты к пенсии.

Отказывая в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции правомерно исходил из того, что оспариваемый в части нормативный правовой акт, принятый уполномоченным органом в установленном порядке, не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и не нарушает права, свободы и законные интересы административного истца в указанном им аспекте.

Вместе с тем, приходя к выводу об отсутствии оснований для признания оспариваемого положения недействующим, суд ошибочно исходил из того, что в данном случае субъект Российской Федерации привел закон субъекта Российской Федерации в соответствие с нормами Федерального закона от 30 декабря 2015 года № 446-ФЗ.

В силу абзаца первого части 5<sup>1</sup> статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ гарантии, к которым относится пенсионное обеспечение депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, устанавливаются в связи с осуществлением указанными лицами их полномочий.

Предметом же правового регулирования абзаца второго части 5<sup>1</sup> статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, введенного Федеральным законом от 30 декабря 2015 года № 446-ФЗ, являются дополнительные социальные и иные гарантии, которые связаны с фактом прекращения полномочий (в том числе досрочно) указанных лиц.

Поскольку порядок и условия пенсионного обеспечения данной категории граждан в виде ежемесячной доплаты к пенсии как одного из видов гарантий осуществления ими полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления федеральным законодателем не определены, данный вопрос (вплоть до его разрешения на федеральном уровне) может быть урегулирован законами субъектов Российской Федерации.

Именно в развитие положений абзаца первого части 5<sup>1</sup> статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (гарантии в связи с осуществлением полномочий), а не в целях приведения в соответствие с абзацем вторым указанного пункта (гарантии в связи с прекращением полномочий), соответствующие положения закона субъекта Российской Федерации были дополнены оспариваемым правовым регулированием.

Реализуя право субъекта Российской Федерации по определению порядка и условий пенсионного обеспечения указанных лиц в виде ежемесячной доплаты к пенсии, региональный законодатель установил критерии, которым они должны соответствовать для получения такого права. К числу критериев он отнес, в частности, достижение пенсионного возраста 55 и 60 лет (женщины и мужчины соответственно) в период исполнения полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления на постоянной основе.

В связи с этим Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу, что, определив в оспариваемой норме такой порядок и условия пенсионного обеспечения указанных лиц, субъект Российской Федерации не вышел за пределы своей компетенции и нарушения положений нормативных правовых актов, имеющих большую юридическую силу, не допустил.

Так, из системного толкования положений статьи 8 Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 400-ФЗ «О страховых пенсиях», пункта 3<sup>1</sup> статьи 7 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», статьи 32 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации», Закона Российской Федерации от 15 мая 1991 года № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» во взаимосвязи с нормами абзаца первой части 5<sup>1</sup> статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, а также оспариваемых положений закона субъекта Российской Федерации следует, что ежемесячная доплата к пенсии депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, работающих на постоянной основе, предоставляемая за счет средств местного бюджета, является дополнительной, помимо назначаемой на общих или льготных основаниях пенсии, гарантией осуществления их полномочий.

Следовательно, обладая в системе действующего правового регулирования всей широтой полномочий, законодатель субъекта Российской Федерации вправе вводить и изменять порядок и условия предоставления такой дополнительной гарантии, в том числе вводить и изменять критерии, при наличии которых у данной категории граждан возникает право на ее получение наряду с назначенной им в установленном порядке по любому из оснований пенсией.

С учетом изложенного введение подобных порядка, условий и критериев, а также их последующее уточнение, что в указанном случае является усмотрением субъекта Российской Федерации, само по себе федеральному законодательству не противоречит и прав данной категории граждан на социальное обеспечение, в том числе их конституционное право на получение пенсии в установленных законом случаях и размерах, не нарушает.

Оспариваемое правовое регулирование не нарушает права, свободы и законные интересы административного истца, в том числе его право на предоставление ежемесячной доплаты к пенсии, которая до введения в действие указанных изменений ему не назначалась и не выплачивалась.

То обстоятельство, что приведенные в оспариваемой норме критерии частично воспроизводят положения абзаца второй части 5<sup>1</sup> статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, само по себе основанием для удовлетворения административного искового заявления являться не может, поскольку каким-либо нормативным правовым актом, имеющим большую юридическую силу, это не противоречит и не свидетельствует о том, что ежемесячная доплата к пенсии в данном случае относится к дополнительным гарантиям в связи с прекращением, а не в связи с исполнением полномочий депутата, члена выборного органа местного

самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления на постоянной основе.

Реализация субъектом Российской Федерации предоставленных ему полномочий и установление не противоречащего нормам федерального законодательства нормативного правового регулирования рассматриваемых правоотношений не порождает правовую неопределенность, не может рассматриваться как нарушение права на получение пенсии в установленных законом случаях и размерах, не носит дискриминационный характер.

При таких обстоятельствах правовых оснований для удовлетворения административного искового заявления не имелось.

### **3. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 30 августа 2021 года № 47-АД21-6-К6**

**Требование:** *О привлечении к административной ответственности по части 1 статьи 12.34 КоАП РФ за несоблюдение требований по обеспечению безопасности дорожного движения при содержании дорог.*

**Решение:** *Требование удовлетворено, поскольку факт совершения администрацией административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена частью 1 статьи 12.34 КоАП РФ, подтвержден собранными по делу доказательствами; администрация не выполнила требования по обеспечению безопасности дорожного движения при содержании улично-дорожной сети, допустив нарушение пунктов 8.1, 8.8 ГОСТ Р 50597-2017.*

Постановлением мирового судьи судебного участка № 1 г. Медногорска Оренбургской области от 11 июня 2020 года администрация муниципального образования г. Медногорск Оренбургской области признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 12.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, и подвергнута административному наказанию в виде административного штрафа в размере 200 000 рублей.

Решением судьи Медногорского городского суда Оренбургской области от 27 июля 2020 года постановление мирового судьи изменено, в качестве обстоятельства, смягчающего административное наказание, признано добровольное прекращение противоправного поведения лицом, совершившим административное правонарушение, размер административного штрафа с применением положений частей 3<sup>2</sup>, 3<sup>3</sup> статьи 4.1 названного Кодекса снижен до 100 000 рублей.

Постановлением судьи Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 15 декабря 2020 года указанные судебные акты оставлены без изменения.

В жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, защитник Синицин В. М. ставит вопрос об отмене постановлений, вынесенных в отношении администрации по настоящему делу об административном правонарушении, приводя доводы об их незаконности.

Изучение материалов дела об административном правонарушении и доводов жалобы позволяет прийти к следующим выводам.

В соответствии с частью 1 статьи 12.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях несоблюдение требований по обеспечению безопасности дорожного движения при строительстве, реконструкции, ремонте и содержании дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений либо непринятие мер по своевременному устранению помех в дорожном движении, по осуществлению временного ограничения или прекращения движения транспортных средств на отдельных участках дорог в случаях, если пользование такими участками угрожает безопасности дорожного движения, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц, ответственных за состояние дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений, в размере от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей; на юридических лиц – от двухсот тысяч до трехсот тысяч рублей.

В силу статьи 2 Федерального закона Российской Федерации от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (далее – Закон № 196-ФЗ) обеспечение безопасности дорожного движения – это деятельность, направленная на предупреждение причин возникновения дорожно-транспортных происшествий, снижение тяжести их последствий.

Согласно пункту 1 статьи 12 данного Закона ремонт и содержание дорог на территории Российской Федерации должны обеспечивать безопасность дорожного движения. Соответствие состояния дорог техническим регламентам и другим нормативным документам, относящимся к обеспечению безопасности дорожного движения, удостоверяется актами контрольных осмотров либо обследований дорог, проводимых с участием соответствующих органов исполнительной власти.

В соответствии с пунктами 6, 12 статьи 3 Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 257-ФЗ) содержание дорог относится к дорожной деятельности и определено как комплекс работ по поддержанию надлежащего технического состояния автомобильной дороги, оценке ее технического состояния, а также по организации и обеспечению безопасности дорожного движения.

Обязанность по обеспечению соответствия состояния дорог при их содержании установленным техническим регламентам и другим нормативным документам возлагается на лица, осуществляющие содержание автомобильных дорог (пункт 2 статьи 12 Закона № 196-ФЗ).

Частью 1 статьи 17 Закона № 257-ФЗ установлено, что содержание автомобильных дорог осуществляется в соответствии с требованиями технических регламентов в целях обеспечения сохранности автомобильных дорог, а также организации дорожного движения, в том числе посредством поддержания бесперебойного движения транспортных средств по автомобильным дорогам и безопасных условий такого движения.

В силу пункта 13 Основных положений по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанностей должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 года № 1090 «О правилах дорожного движения», должностные и иные лица, ответ-

ственные за состояние дорог, железнодорожных переездов и других дорожных сооружений, обязаны содержать дороги, железнодорожные переезды и другие дорожные сооружения в безопасном для движения состоянии в соответствии с требованиями стандартов, норм и правил.

Осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения обеспечивается уполномоченными органами местного самоуправления (часть 3 статьи 15 Закона № 257-ФЗ).

Согласно пункту 5 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции, действовавшей на момент возникновения обстоятельств, послуживших основанием для возбуждения дела об административном правонарушении) дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах муниципального, городского округа и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах муниципального, городского округа, организация дорожного движения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации относятся к вопросам местного значения муниципального, городского округа.

Аналогичные положения воспроизведены в пункте 5 статьи 7 Устава муниципального образования г. Медногорск Оренбургской области (предметы ведения г. Медногорска).

Положениями пунктов 6, 11 части 1 статьи 13 Закона № 257-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления городских поселений, муниципальных районов, городских округов в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности отнесено в числе прочего осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения; утверждение нормативов финансовых затрат на капитальный ремонт, ремонт, содержание автомобильных дорог местного значения и правил расчета размера ассигнований местного бюджета на указанные цели.

Согласно пункту 3.4.10 Положения об администрации г. Медногорска, утвержденного решением Медногорского городского Совета депутатов Оренбургской области от 26 января 2016 года № 52, администрация осуществляет дорожную деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах г. Медногорска, а также иные полномочия в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с федеральным законодательством.

Нарушение законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения влечет за собой в установленном порядке дисциплинарную, административную, уголовную и иную ответственность (статья 31 Закона № 196-ФЗ).

В соответствии с пунктом 8.1 «ГОСТ Р 50597-2017. Национальный стандарт Российской Федерации. Дороги автомобильные и улицы. Требования к эксплуатационному состоянию, допустимому по условиям обеспечения безопасности дорожного движения. Методы контроля», утвер-

жденного приказом Росстандарта от 26 сентября 2017 года № 1245-ст (далее – ГОСТ Р 50597-2017), на покрытии проезжей части дорог и улиц не допускаются наличие снега и зимней скользкости (таблица В.1 приложения В) после окончания работ по их устранению, осуществляемых в сроки по таблице 8.1.

В силу таблицы В.1 приложения В (Виды снежно-ледяных образований на покрытии проезжей части, обочин и тротуаров) зимней скользкостью признается в том числе уплотненный снег, снежный накат, то есть слой снега, образующийся в результате его уплотнения на дорожном покрытии транспортными средствами, на посадочных площадках остановок маршрутных транспортных средств, на тротуарах – пешеходами или механизированной уборкой.

На покрытии проезжей части возможно устройство уплотненного снежного покрова (УСП) в соответствии с пунктами 8.9–8.11.

Согласно пункту 8.10 ГОСТ Р 50597-2017 допускается наличие уплотненного снежного покрова (УСП) толщиной от 3 до 8 см в период зимнего содержания дорог с интенсивностью движения не более 1500 автомашин в сутки. На дорогах с уплотненным снежным покровом должно быть установлено ограничение максимальной скорости до 60 км/ч с помощью дорожных знаков 3.24 по ГОСТ Р 52289, также рекомендуется устанавливать знаки 1.15 «Скользкая дорога».

Уплотненный снежный покров не должен иметь дефектов и рыхлого снега, влияющих на безопасность дорожного движения, устранение которых осуществляют в сроки, приведенные в таблице 8.6, а именно при наличии глубины колеи 3 см – в срок не более двух суток (пункт 8.12 ГОСТ Р 50597-2017).

В случае, если невозможно обеспечить соответствие участка дороги с уплотненным снежным покровом требованиям 3.6 и 8.10, его эксплуатационное состояние должно соответствовать требованиям 8.1 и 8.2. Удаление уплотненного снежного покрова при наступлении среднесуточной положительной температуры воздуха должно быть осуществлено в срок не более двух суток (пункт 8.13 ГОСТ Р 50597-2017).

Согласно пункту 8.8 ГОСТ Р 50597-2017 формирование снежных валов на улицах не допускается ближе 10 м от пешеходного перехода.

Из материалов дела следует, что 12 марта 2020 года в период с 16 часов 50 минут до 18 часов 00 минут в ходе повседневного надзора за состоянием автомобильных дорог г. Медногорска уполномоченным должностным лицом выявлено, что администрация не выполнила требования по обеспечению безопасности дорожного движения при содержании улично-дорожной сети г. Медногорска, допустив в нарушение пунктов 8.1, 8.8 ГОСТ Р 50597-2017:

– наличие талого снега толщиной 29 см на покрытии проезжей части на перекрестке ул. Школьная и ул. 2-я Школьная в районе д. 6А и толщиной 30 см – в районе д. 2 по ул. Гоголя; зимней скользкости в виде уплотненного снега толщиной 11 см на покрытии проезжей части в районе д. 6 по ул. Гагарина, толщиной 18 см – в районе д. 8 по ул. Гагарина, толщиной 34,5 см – в районе д. 20 по ул. Гагарина, толщиной 13 см – в районе д. 64 по ул. Ключевая, толщиной 15 см – в районе д. 21 по ул. Ключевая, толщиной 17 см – на перекрестке ул. Плановая и ул. Ключевая в районе д. 1А;

– наличие снежных валов высотой более 1 м на пешеходных переходах и на расстоянии ближе 10 м от них на перекрестке ул. Герцена и ул. Советская в районе д. 37, ул. Тульская в районе д. 19 МБОУ «СОШ № 7».

Приведенные обстоятельства послужили основанием для составления в отношении администрации государственным инспектором дорожного надзора (дислокация в г. Медногорск) ОГИБДД МО МВД России «Кувандыкский» протокола об административном правонарушении и привлечения ее постановлением мирового судьи, с выводами которого согласились вышестоящие судебные инстанции, к административной ответственности, предусмотренной частью 1 статьи 12.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Факт совершения администрацией указанного административного правонарушения подтвержден собранными по делу доказательствами: протоколом об административном правонарушении (т. 1, л. д. 1–6), актами о выявленных недостатках в эксплуатационном состоянии автомобильной дороги (улицы) и приложенными к ним фототаблицами (т. 1, л. д. 17–44), копиями свидетельств о поверке средств измерений (т. 1, л. д. 45, 46), рапортом государственного инспектора дорожного надзора (дислокация в г. Медногорск) ОГИБДД МО МВД России «Кувандыкский» Б. и его показаниями, данными в ходе судебного разбирательства (т. 1, л. д. 47–48, 243–246), приложением к постановлению администрации г. Медногорска от 31 декабря 2013 года № 1817-па в виде реестра автомобильных дорог общего пользования местного значения муниципального образования г. Медногорск (т. 1, л. д. 92–95), сведениями Оренбургского ЦГМС – филиала ФГБУ «Приволжское УГМС» от 19 марта 2020 года (т. 1, л. д. 144) и иными материалами дела, которым дана надлежащая оценка на предмет допустимости, достоверности и достаточности по правилам статьи 26.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Утверждение заявителя о том, что доказательства получены с нарушением норм закона, обоснованно признано нижестоящими судебными инстанциями несостоятельным.

Несоблюдение требований по обеспечению безопасности дорожного движения при содержании автомобильных дорог выявлено уполномоченным должностным лицом в рамках повседневного надзора за состоянием улично-дорожной сети г. Медногорска в общедоступном месте, не требующего взаимодействия с лицом, ответственным за содержание автомобильных дорог. Вопреки утверждению заявителя участие представителя органа местного самоуправления либо сотрудника специализированной организации при проведении такого повседневного надзора не требуется.

Фототаблицы, приложенные к актам о выявленных недостатках в эксплуатационном состоянии автомобильной дороги (улицы), обоснованно признаны судебными инстанциями информативными, позволяющими идентифицировать зафиксированные на них участки дорог местного значения, их эксплуатационное состояние и недостатки, допущенные при содержании.

Замеры уплотненного снега и снежных валов выполнены при осуществлении повседневного надзора уполномоченным должностным лицом надлежащими средствами измерения, поверенными в установленном порядке. Поверка подтверждает соответствие средств измерения установленным техническим требованиям, а также пригодность их к применению.



Собранные по делу доказательства последовательны, непротиворечивы, согласуются между собой, отвечают требованиям, предъявляемым к соответствующего вида доказательствам положениями главы 26 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и обоснованно признаны судебными инстанциями допустимыми и достоверными относительно события административного правонарушения.

Частью 2 статьи 2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях определено, что юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых названным Кодексом или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Обязанности, возложенные на администрацию как лицо, ответственное за содержание автомобильных дорог местного значения, положениями приведенных выше норм, не выполнены. При этом, как указано в рамках судебного разбирательства первым заместителем главы г. Медногорска Оренбургской области Подшибякиным О. Л., муниципальный контракт на выполнение работ по содержанию улично-дорожной сети муниципального образования г. Медногорск заключен не был.

Администрация, имея возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность, не приняла все зависящие от нее меры по их соблюдению.

Вывод судебных инстанций о наличии в деянии администрации состава административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 12.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, соответствует фактическим обстоятельствам дела и имеющимся доказательствам.

Требования статьи 24.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях при рассмотрении дела об административном правонарушении выполнены, на основании полного и всестороннего анализа собранных по делу доказательств установлены все юридически значимые обстоятельства совершения административного правонарушения, предусмотренные статьей 26.1 данного Кодекса.

Действия администрации квалифицированы в соответствии с установленными обстоятельствами и нормами Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Довод жалобы о том, что мировым судьей нарушены правила подсудности, дело подлежало рассмотрению судьей городского суда, поскольку было проведено административное расследование, нельзя признать состоятельным.

Согласно правовой позиции, изложенной в подпункте «а» пункта 3 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 года № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», административное расследование представляет собой комплекс требующих значительных временных затрат процессуальных действий, на-

правленных на выяснение всех обстоятельств административного правонарушения, их фиксирование, юридическую квалификацию и процессуальное оформление. Проведение административного расследования должно состоять из реальных действий, направленных на получение необходимых сведений, в том числе путем проведения экспертизы, установления потерпевших, свидетелей, допроса лиц, проживающих в другой местности.

Из материалов дела усматривается, что административное расследование фактически не проводилось, требующие значительных временных затрат процессуальные действия, направленные на выяснение обстоятельств административного правонарушения, не выполнялись.

Правила подсудности при рассмотрении настоящего дела мировым судьей не нарушены.

Доводы, имеющие правовое значение, были проверены в ходе производства по делу, не нашли своего подтверждения и правомерно отклонены по мотивам, приведенным в обжалуемых судебных актах.

Несогласие заявителя с оценкой собранных по делу доказательств и установленных судебными инстанциями обстоятельств правовым основанием к отмене принятых по делу судебных актов не является.

Нарушений норм процессуального закона в ходе производства по делу не допущено, нормы материального права применены правильно.

Порядок и срок давности привлечения к административной ответственности соблюдены.

Административное наказание назначено по правилам, установленным статьями 3.1, 3.5, 4.1–4.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, с применением положений частей 3<sup>2</sup>, 3<sup>3</sup> статьи 4.1 названного Кодекса.

Жалобы на постановление по делу об административном правонарушении рассмотрены нижестоящими судами в порядке, установленном статьями 30.6, 30.16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях соответственно.

Обстоятельств, которые в силу пунктов 2–4 части 2 статьи 30.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях могли бы повлечь изменение или отмену обжалуемых судебных актов, при рассмотрении настоящей жалобы не установлено.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 30.13 и 30.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, судья Верховного Суда Российской Федерации постановил:

постановление мирового судьи судебного участка № 1 г. Медногорска Оренбургской области от 11 июня 2020 года, решение судьи Медногорского городского суда Оренбургской области от 27 июля 2020 года и постановление судьи Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 15 декабря 2020 года, вынесенные в отношении администрации муниципального образования г. Медногорск Оренбургской области по делу об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 12.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, оставить без изменения, а жалобу защитника Синицина В. М., действующего на основании доверенности в интересах администрации муниципального образования г. Медногорск Оренбургской области, – без удовлетворения.

#### **4. Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 8 сентября 2021 года № 81-КАД21-6-К8**

**Требование:** *О признании незаконным предписания уполномоченного органа об устранении нарушений.*

**Обстоятельства:** *Оспариваемый акт выдан органу местного самоуправления по результатам проверки в целях оценки выполнения первичных мер пожарной безопасности.*

**Решение:** *Дело направлено на новое рассмотрение, поскольку суды не приняли во внимание обстоятельства, указывающие на отсутствие у органа местного самоуправления полномочий по контролю за соблюдением требований законодательства в области проектирования и возведения зданий, а также то, что предписание не содержит указания на конкретные действия по устранению допущенных нарушений, что свидетельствует о несоответствии предписания критерию исполнимости.*

Администрация Междуреченского городского округа Кемеровской области (далее также – администрация) обратилась в суд с административным иском, в котором просила признать незаконным предписание государственного инспектора Кемеровской области по пожарному надзору от 21 июня 2019 года № 12/1/2 в отношении администрации по устранению нарушений обязательных требований пожарной безопасности.

В обоснование заявленных требований указывала, что оспариваемое предписание является незаконным и заведомо неисполнимым, поскольку указывает на нарушения, не относящиеся к реализации первичных мер пожарной безопасности органом местного самоуправления, и не содержит разъяснений о том, какие конкретно действия и меры обязана предпринять администрация для устранения выявленных нарушений.

Решением Междуреченского городского суда Кемеровской области от 2 марта 2020 года, оставленным без изменения апелляционным определением Судебной коллегии по административным делам Кемеровского областного суда от 3 июня 2020 года, в удовлетворении административного иска отказано.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 16 декабря 2020 года указанные судебные акты оставлены без изменения.

В кассационной жалобе, поданной администрацией Междуреченского городского округа Кемеровской области в Верховный Суд Российской Федерации, ставится вопрос об отмене постановленных по настоящему административному делу судебных актов как незаконных.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 15 июня 2021 года дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 30 июля 2021 года кассационная жалоба администрации с административным делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации

являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов (часть 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Проверив материалы административного дела и обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу о том, что судами такого рода нарушения допущены.

Судами установлено и усматривается из материалов дела, что государственным инспектором по пожарному надзору в отношении административного истца была проведена плановая выездная проверка в целях оценки выполнения администрацией первичных мер пожарной безопасности.

По результатам проверки составлен акт о выявленных нарушениях и выдано предписание, в пункте 1 которого указано на то, что при разработке и осуществлении планов и программ развития территории Междуреченского городского округа не обеспечивается надлежащее состояние источников противопожарного водоснабжения, а именно: в пос. Широкий Лог (жилой сектор), пос. Ольжерасс (ул. Ключевая), пос. Распадный (жилой сектор), пос. Улус (жилой сектор), пос. Косой Порог (жилой сектор, СНТ), пос. Чебол-Су (жилой сектор), пос. Карай (жилой сектор, СНТ), пос. Сыркаши-1 (жилой сектор, гора) имеются участки территории, не обеспеченные источниками наружного противопожарного водоснабжения в целях пожаротушения.

Согласно пункту 2 оспариваемого предписания при разработке и осуществлении планов и программ развития территории Междуреченского городского округа не разработаны и не осуществлены мероприятия по обеспечению пожарной безопасности муниципального образования, а именно: допущено возведение зданий на высоту более 30 метров (17- и 14-этажные многоквартирные жилые дома), при этом на территории городского округа отсутствует специальная пожарная техника, позволяющая обеспечить деятельность подразделений пожарной охраны для проведения мероприятий по спасению людей, а также возможность доступа личного состава подразделений пожарной охраны и доставки средств пожаротушения в любое помещение зданий выше 30 метров.

Оспариваемое предписание содержит в том числе указание на нарушение администрацией требований пункта 10 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ); части 4 статьи 6, пунктов 1 и 2 статьи 63, пунктов 2 и 3 части 1 статьи 80, части 1 статьи 108 Федерального закона от 22 июля 2008 года № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» (далее – Федеральный закон № 123-ФЗ), пункта 8.1 СНиП 21-01-97, пункта 7.1 СП 1.13130.2009. Срок устранения нарушения установлен до 1 июня 2020 года.

Отказывая в удовлетворении административного иска, суды исходили из того, что оспариваемое предписание вынесено уполномоченным должностным лицом в установленном законом порядке, и указали на то, что

администрация несет обязанность по финансовому обеспечению мер первичной безопасности, разрабатывая и осуществляя планы и программы развития города с учетом обеспечения требований пожарной безопасности высотных зданий. Вместе с тем администрацией допущено возведение зданий на высоту более 30 метров в отсутствие специальной пожарной техники, позволяющей обеспечить деятельность подразделений пожарной охраны городского округа для проведения мероприятий по спасению людей. Отсутствие же в предписании указания на конкретные действия, которые должны быть выполнены администрацией, не является препятствием для его исполнения. Конкретные действия и способ их исполнения администрация, в силу имеющихся у нее полномочий, вправе определить самостоятельно.

Между тем судебными инстанциями не учтено следующее.

В силу пункта 10 части 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения городского округа относится обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах муниципального, городского округа.

В соответствии со статьей 19 Федерального закона от 21 декабря 1994 года № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» к полномочиям органов местного самоуправления городских округов по обеспечению первичных мер пожарной безопасности в границах городских пунктов в числе прочих относится включение мероприятий по обеспечению пожарной безопасности в планы, схемы и программы развития территорий городских округов.

Статьей 63 Федерального закона № 123-ФЗ определено, что первичные меры пожарной безопасности включают в себя в том числе: реализацию полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов организационно-правового, финансового, материально-технического обеспечения пожарной безопасности муниципального образования; разработку и осуществление мероприятий по обеспечению пожарной безопасности муниципального образования и объектов муниципальной собственности, которые должны предусматриваться в планах и программах развития территории; разработку и организацию выполнения муниципальных целевых программ по вопросам обеспечения пожарной безопасности.

В силу приведенных норм законодательства доводы кассационной жалобы о том, что первичные меры пожарной безопасности не включают в себя полномочия администрации, как органа местного самоуправления, по недопущению возведения на территории городского округа зданий выше 30 метров, а также по укомплектованию подразделений пожарной безопасности округа специальным техническим оборудованием для осуществления деятельности по спасению людей, заслуживают внимания.

Положения статьи 80 Федерального закона № 123-ФЗ, на нарушении которых ссылается административный ответчик в оспариваемом предписании, содержат требования пожарной безопасности при проектировании, реконструкции и изменении функционального назначения зданий и сооружений, одними из которых являются: возможность проведения мероприятий по спасению людей; возможность доступа личного состава подразделений пожарной охраны и доставки средств пожаротушения в любое помещение зданий и сооружений.

В силу положений Градостроительного кодекса Российской Федерации проектная документация объектов капитального строительства и ре-

зультаты инженерных изысканий, выполненных для подготовки такой проектной документации, подлежат экспертизе; при строительстве таких объектов осуществляется государственный строительный надзор, предметом которого является соблюдение требований наличия разрешения на строительство, требований к порядку осуществления строительного контроля, установленных указанным Кодексом, иными нормативными правовыми актами (часть 1 статьи 49, части 1, 3 статьи 54).

Как следует из материалов дела, положительные заключения на строительство многоквартирных жилых домов, указанных в предписании, по результатам проведения государственной экспертизы были выданы государственным автономным учреждением «Управление государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий Кузбасса», являющимся организацией субъекта Российской Федерации – Кемеровской области. Данные положительные заключения включают в себя и заключение специализированных экспертиз, в числе которых заключение Главного управления МЧС России по Кемеровской области.

В установленном законом порядке управлением архитектуры и градостроительства администрации Междуреченского городского округа Кемеровской области на основании указанных положительных заключений были даны разрешения на ввод многоквартирных жилых домов в эксплуатацию, вместе с тем администрация не может подменять собой государственные органы, осуществляющие специализированные экспертизы, перепроверяя заключения таких экспертиз на соответствие требованиям законодательства в соответствующей сфере. Как следует из кассационной жалобы и усматривается из судебных актов, данные обстоятельства, указывающие на отсутствие у администрации Междуреченского городского округа полномочий по контролю за соблюдением требований законодательства в области проектирования и возведения зданий, судебными инстанциями во внимание приняты не были.

Также судами сделан неправомерный вывод о том, что администрация в силу имеющихся у нее полномочий вправе самостоятельно определить действия и способ исполнения пункта 2 оспариваемого предписания, поскольку это не согласуется с требованиями, предъявляемыми к содержанию предписания государственного органа, его цели и исполнению.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 17 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в случае выявления при проведении проверки нарушений юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводившие проверку, в пределах полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации, обязаны выдать предписание юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения и (или) о проведении мероприятий по предотвращению причинения вреда, в том числе жизни, здоровью людей, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государ-

ственному или муниципальному имуществу, предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также других мероприятий, предусмотренных федеральными законами.

Таким образом, согласно приведенной выше правовой норме, предписание как ненормативный правовой акт, содержащий обязательные для исполнения требования властно-распорядительного характера, выносится только в случае установления при проведении контролирующим органом соответствующей проверки нарушений законодательства в целях их устранения.

При этом требования, изложенные в предписании, должны быть исполнимы, предписание должно содержать конкретные указания, четкие формулировки относительно действий, которые необходимо совершить исполнителю в целях прекращения и устранения выявленного нарушения. Предписание не должно сводиться к формальному предъявлению определенных требований.

Исполнимость предписания в таком случае является важным требованием к этому виду правового акта, поскольку предписание исходит от государственного органа, обладающего властными полномочиями, носит обязательный характер, и для его исполнения устанавливается срок, за нарушение которого наступает административная ответственность. Исполнимость предписания следует понимать как наличие реальной возможности у лица, которому оно адресовано, устранить в указанный срок выявленное нарушение.

Судебные инстанции не приняли во внимание то обстоятельство, что оспариваемое предписание не содержит указания на конкретные действия по устранению администрацией допущенных нарушений, что исключает возможность установления соответствия изложенных в нем требований положениям действующего законодательства и свидетельствует о несоответствии предписания критерию исполнимости.

Кроме того, суды, делая вывод об обязанности органа местного самоуправления по разработке и осуществлению планов и программ развития города с учетом обеспечения требований пожарной безопасности, тем не менее не исследовали и не дали надлежащей оценки доказательствам, представленным администрацией, а именно: Генеральному плану муниципального образования «Междуреченский городской округ Кемеровской области – Кузбасса», утвержденному решением Совета народных депутатов от 1 июня 2020 года № 110, в составе которого утверждены требования пожарной безопасности в населенных пунктах, муниципальной программе «Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций и обеспечение безопасности населения Междуреченского городского округа» на 2020–2022 годы, утвержденной постановлением администрации Междуреченского городского округа от 12 марта 2020 года № 457-п (ранее данная программа была утверждена постановлением от 23 марта 2017 года № 698-п), муниципальной программе «Экология и природные ресурсы Междуреченского городского округа» на 2017–2019 года, утвержденной постановлением администрации Междуреченского городского округа от 27 марта 2017 года № 732-п, в которых также содержатся противопожарные мероприятия. Данные программы и план также предоставлялись административным истцом государственному инспектору в ходе проведения проверки.

Если суды при рассмотрении дела не исследуют его фактические обстоятельства по существу, ограничиваясь установлением формальных условий применения нормы, право на судебную защиту, как неоднократно констатировал Конституционный Суд Российской Федерации, оказывается существенно ущемленным (постановления от 6 июня 1995 года № 7-П, от 13 июня 1996 года № 14-П, от 28 октября 1999 года № 14-П, от 22 ноября 2000 года № 14-П, от 14 июля 2003 года № 12-П, от 12 июля 2007 года № 10-П, определение от 5 марта 2004 года № 82-О).

Таким образом, признавая законным и обоснованным оспариваемое предписание по устранению нарушений обязательных требований пожарной безопасности по указанным выше основаниям, судами были допущены существенные нарушения норм материального права, выразившиеся в неправильном их применении к имевшим место правоотношениям, повлиявшие на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав и законных интересов административного истца, что служит основанием для отмены судебных актов и направления административного дела на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

При новом рассмотрении дела суду первой инстанции необходимо учесть изложенное выше и разрешить административное дело в соответствии с требованиями закона и установленными по делу обстоятельствами. Руководствуясь статьями 328, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации определила:

решение Междуреченского городского суда Кемеровской области от 2 марта 2020 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Кемеровского областного суда от 3 июня 2020 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 16 декабря 2020 года отменить и направить административное дело № 2а-112/2020 на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

## **5. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 20 октября 2021 года № 301-ЭС21-9256 по делу № А43-49410/2019**

**Требование:** *О пересмотре в кассационном порядке судебных актов по делу о взыскании неосновательного обогащения в сумме стоимости оказанных услуг по ликвидации места несанкционированного размещения отходов.*

**Решение:** *В передаче дела в Судебную коллегию по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации отказано, так как суды пришли к выводу о том, что обязанность по организации устранения несанкционированной свалки твердых коммунальных отходов, размещение которой произошло на спорном участке, лежит на администрации. Установив, что администрация не обеспечила ликвидацию несанкционированной свалки на спорном участке, соответствующие работы проведены обществом, суды признали обоснованными требования последнего, заявленные к администрации.*



Решением Арбитражного суда Нижегородской области от 20 августа 2020 года, оставленным без изменения постановлением Первого арбитражного апелляционного суда от 16 декабря 2020 года и постановлением Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 9 марта 2021 года, с администрации в пользу общества взыскано 400 000 рублей неосновательного обогащения, 2367 рублей 13 копеек процентов, начисленных с 25 октября 2019 года по 26 ноября 2019 года, с последующим их начислением с 27 ноября 2019 года по день фактической уплаты долга в порядке статьи 395 Гражданского кодекса Российской Федерации, а также 11 098 рублей в возмещение расходов по уплате государственной пошлины. В удовлетворении требований к министерству отказано.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, администрация, ссылаясь на нарушение судами норм материального права, просит отменить указанные судебные акты и принять по делу новый судебный акт об отказе в удовлетворении заявленных к ней требований.

По смыслу части 1 статьи 291<sup>1</sup>, части 7 статьи 291<sup>6</sup>, статьи 291<sup>11</sup> Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации кассационная жалоба подлежит передаче для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии Верховного Суда Российской Федерации, если изложенные в ней доводы подтверждают наличие существенных нарушений норм материального права и (или) норм процессуального права, повлиявших на исход дела, без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод, законных интересов заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Между тем таких оснований по результатам изучения материалов дела и доводов кассационной жалобы не установлено.

Суды первой и апелляционной инстанций, руководствуясь статьями 42, 130 Конституции Российской Федерации, статьями 8, 395, 1102, 1104, 1107 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьями 11, 12, 13, 42 Земельного кодекса Российской Федерации, статьями 6, 8, 13 Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», статьей 22 Федерального закона от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», статьей 3<sup>3</sup> Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», статьями 3, 5, 7, 11, 51 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», статьями 14, 15, 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пунктами 16, 17, 18 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2016 года № 1156 «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 года № 641», пунктами 4.13, 7.8 Межгосударственного стандарта ГОСТ 30772-2001 «Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения», введенного в действие постановлением Государственного комитета Российской Федерации по стандартизации и ме-

трологии от 28 декабря 2001 года № 607-ст, пунктом 58 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2016 года № 7 «О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств», пришли к выводу о том, что обязанность по организации устранения несанкционированной свалки твердых коммунальных отходов, размещение которой произошло на спорном участке, лежит на администрации. При таких обстоятельствах, установив, что администрация не обеспечила ликвидацию несанкционированной свалки на спорном участке, соответствующие работы проведены обществом, суды признали обоснованными требования последнего, заявленные к администрации.

Суд округа согласился с выводами судов первой и апелляционной инстанций.

Изложенные в кассационной жалобе доводы не подтверждают существенных нарушений судами норм материального и процессуального права, повлиявших на исход дела, и не являются достаточным основанием для пересмотра обжалуемых судебных актов в кассационном порядке.

Руководствуясь статьями 291<sup>6</sup>, 291<sup>8</sup> Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, судья Верховного Суда Российской Федерации определил:

отказать в передаче кассационной жалобы администрации города Нижнего Новгорода для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

## **6. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 20 октября 2021 года № 44-АПА21-2**

*Об изменении решения Пермского краевого суда от 6 июля 2018 года и признании частично недействующим подпункта 4.1.12 Правил благоустройства и содержания территории в городе Перми, утвержденных решением Пермской городской Думы от 29 января 2008 года № 4.*

Согласно подпункту 4.1.12 Правил благоустройства и содержания территории в городе Перми, утвержденных решением Пермской городской Думы от 29 января 2008 года № 4 (в редакции от 27 марта 2018 года № 45), далее также – Правила благоустройства, на территории города Перми запрещается размещать нестационарные торговые объекты:

на земельных участках, в отношении которых не установлен вид разрешенного использования, допускающий размещение таких объектов, за исключением размещения таких объектов на территории розничных рынков, ярмарок, а также при проведении массовых мероприятий;

с нарушением требований строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил и нормативов, установленных законодательством;

на придомовых территориях, а также на территории ближе 15 метров от фасадов и окон зданий, за исключением случаев, установленных действующим законодательством;

в охранной зоне сетей инженерно-технического обеспечения, на расстоянии менее нормативного от сетей инженерно-технического обеспечения без согласования с владельцами данных сетей.

Индивидуальные предприниматели Гафиев М. Г., Субботин К. С., Провкова Е. В., Дмитриенко Н. С., Мусаев И. М. оглы, Галдава Ш. Р., Мухаметзянова Н. Ф., Касимов И. Н., являющиеся владельцами нестационарных торговых объектов, расположенных на придомовых территориях, Ассоциация ТСЖ «Пермский стандарт», созданная для представления и защиты общих интересов товариществ собственников жилья, жилищно-строительный кооператив № 70, товарищество собственников жилья «Мильчакова 14», товарищество собственников жилья «Революции, 3», товарищество собственников жилья «Мирный», жилищно-строительный кооператив № 40, предоставившие за плату часть земельных участков многоквартирных жилых домов для размещения нестационарных торговых объектов, Кривченков А. И., являющийся одним из собственников общего имущества жилого дома, обратились в Пермский краевой суд с административным иском с заявлением о признании недействующим абзаца подпункта 4.1.12 Правил благоустройства следующего содержания: «на придомовых территориях, а также на территории ближе 15 метров от фасадов и окон зданий, за исключением случаев, установленных действующим законодательством» в части слов «на придомовых территориях», – считая, что оспариваемые положения не соответствуют федеральному законодательству и приняты Пермской городской Думой с превышением полномочий.

Определением Пермского краевого суда от 6 июня 2018 года административные дела по административным исковым заявлениям названных административных истцов объединены в одно производство.

Определением Пермского краевого суда от 6 июля 2018 года производство по административному делу прекращено в части административных исковых требований Хадеева А. Э. о признании недействующим подпункта 4.1.12 Правил благоустройства в части установления в нем запретов на размещение нестационарных торговых объектов с нарушением требований строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил и нормативов, установленных законодательством, на территории ближе 15 метров от фасадов и окон зданий, за исключением случаев, установленных действующим законодательством, в охранной зоне сетей инженерно-технического обеспечения, на расстоянии менее нормативного от сетей инженерно-технического обеспечения без согласования с владельцами данных сетей, в связи с его отказом от исковых требований частично.

Решением Пермского краевого суда от 6 июля 2018 года заявленные требования удовлетворены.

Апелляционным определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 27 ноября 2018 года решение суда отменено и принято новое решение об отказе в удовлетворении административного иска.

В последующем определением от 15 сентября 2021 года Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации апелляционное определение Судебной коллегии по админи-

стративным делам Верховного Суда Российской Федерации от 27 ноября 2018 года отменено по новым обстоятельствам в связи с принятием постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2021 года № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 209 Гражданского кодекса Российской Федерации, части 7 статьи 10 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», а также абзаца двадцать второго части 1 статьи 2, пункта 25 части 1 статьи 16 и пункта 3 статьи 45<sup>1</sup> Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан Г. С. Дадашева, И. Н. Касимова и других», и дело передано на новое апелляционное рассмотрение.

Судебная коллегия рассмотрела апелляционные жалобы в соответствии со статьей 308 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Признавая недействующим оспариваемое правовое регулирование, суд первой инстанции исходил из того, что Пермская городская Дума, урегулировав требования к размещению нестационарных торговых объектов на придомовых территориях, превысила свои нормотворческие полномочия, предоставленные ей Федеральным законом от 29 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», в соответствии с которым органы местного самоуправления в целях обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли вправе лишь разрабатывать и утверждать схемы размещения нестационарных торговых объектов с учетом нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов.

Между тем согласно положениям Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» утверждение правил благоустройства территории муниципального образования, осуществление контроля за их соблюдением и организация благоустройства территории, установленные указанными правилами, возложены на органы местного самоуправления поселения, городского округа, внутригородского округа; данные правила утверждаются на основе законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации (абзац двадцать первый части 1 статьи 2, пункт 19 части 1 статьи 14, пункт 25 части 1 статьи 16, пункт 10 части 1 статьи 16<sup>2</sup>, часть 1<sup>1</sup> статьи 17, статья 45<sup>1</sup>).

В силу пунктов 36–38 части 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации благоустройство территории – деятельность по реализации комплекса мероприятий, установленного правилами благоустройства территории муниципального образования, направленная на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, по поддержанию и улучшению санитарного и эстетического состояния территории муниципального образования, по содержанию территорий населенных пунктов и расположенных на таких территориях объектов, в том числе территорий общего пользования, земельных участков, зданий, строений, сооружений, прилегающих территорий; прилегающая территория – тер-

ритория общего пользования, которая прилегает к зданию, строению, сооружению, земельному участку в случае, если такой земельный участок образован, и границы которой определены правилами благоустройства территории муниципального образования в соответствии с порядком, установленным законом субъекта Российской Федерации; элементы благоустройства – декоративные, технические, планировочные, конструктивные устройства, элементы озеленения, различные виды оборудования и оформления, в том числе фасадов зданий, строений, сооружений, малые архитектурные формы, некапитальные нестационарные строения и сооружения, информационные щиты и указатели, применяемые как составные части благоустройства территории.

Наделение органов местного самоуправления полномочием по принятию нормативных актов, устанавливающих требования к размещению таких элементов благоустройства, как нестационарные торговые объекты, само по себе согласуется с пунктом 15 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частью 2 статьи 6 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», по смыслу которых к вопросам местного значения муниципальных и городских округов относится, в частности, создание условий для обеспечения жителей услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания. Это полномочие не противоречит конституционной природе местного самоуправления как наиболее приближенного к населению уровня публичной власти, предназначенного для решения именно вопросов местного значения с учетом исторических и иных локальных традиций.

Таким образом, Пермская городская дума наделена полномочиями по урегулированию в правилах благоустройства территории муниципального образования вопросов, касающихся размещения в том числе на придомовых территориях нестационарных торговых мест как элементов благоустройства.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, правовое регулирование вопросов благоустройства территории муниципального образования как деятельности, направленной на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан должно – если оно сопряжено с ограничением свободы предпринимательства или правомочий собственника земельного участка – отвечать вытекающим из Конституции Российской Федерации, включая ее статьи 17 (часть 3), 19 и 55 (часть 3), требованиям справедливости, разумности и соразмерности, допустимости ограничения прав и свобод только федеральным законом, не иметь обратной силы и не затрагивать само существо конституционных прав (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2008 года № 9-П, от 31 января 2011 года № 1-П, от 12 мая 2011 года № 7-П).

В постановлении от 19 апреля 2021 года № 14-П Конституционный Суд Российской Федерации закрепил следующую позицию:

положения федерального законодательства не предполагают возможности для органов местного самоуправления – вопреки их конституционному предназначению и разграничению компетенции между Российской Федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправления в сфере

регулирования имущественных отношений – самостоятельно, в качестве первичного нормотворчества вводить несоразмерные ограничения нестационарной торговли на придомовой территории, порождая тем самым произвольные препятствия для законной предпринимательской деятельности и ограничивая право собственника (участников долевой собственности) распоряжаться своим имуществом;

собственники помещений в многоквартирном доме, реализуя правомочие, закрепленное пунктом 2 статьи 209 Гражданского кодекса Российской Федерации, по общему правилу, вправе предоставлять принадлежащий им земельный участок (его часть) для размещения нестационарных торговых объектов. При этом размещение таких объектов не должно нарушать интересы иных лиц и противоречить нормативным актам, принятым правотворческими органами в пределах их компетенции;

следовательно, торговая деятельность, будучи дополнительным (факультативным) видом использования указанного участка, допустима лишь как дополнение к основным видам благоустройства придомовой территории, непосредственно направленным на удовлетворение потребностей граждан в жилье и в комфортной среде обитания (озеленение, организация мест для отдыха и т. д.), и не может подменять данные виды или препятствовать их осуществлению.

На основе приведенных правовых позиций, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что органы местного самоуправления не наделены полномочием устанавливать в правилах благоустройства территории муниципального образования абсолютный (недифференцированный) запрет на размещение нестационарных торговых объектов на земельных участках, относящихся к придомовой территории многоквартирного дома, если собственниками этих участков выражено согласие на размещение таких объектов и соблюдены обязательные требования, определенные законодательством Российской Федерации.

С учетом того, что подпункт 4.1.12 Правил благоустройства содержит прямой запрет размещать нестационарные торговые объекты на придомовых территориях, названное положение противоречит законодательству, имеющему большую юридическую силу.

Статья 42 Земельного кодекса Российской Федерации предписывает собственникам земельных участков использовать земельные участки с их целевым назначением, соблюдать при использовании земельных участков требования градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов.

Данная норма позволяет сделать вывод, что в правилах благоустройства территории муниципального образования является допустимым воспроизведение сохраняющих юридическую силу федеральных обязательных требований и приведения положений данных правил в соответствие с федеральным регулированием в случае изменения или отмены таких требований к строительным, экологическим, санитарно-гигиеническим, противопожарным и тому подобным правилам и нормативам, которые подлежат соблюдению при использовании земельных участков, как и требования градостроительных регламентов.

В связи с этим в отношении иных оспариваемых норм подпункта 4.1.12 Правил благоустройства Судебная коллегия считает, что они тре-

бования земельного, градостроительного законодательства не нарушают, и учитывая правовую позицию, изложенную в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2021 года № 14-П, решение суда подлежит изменению: подпункт 4.1.12 Правил благоустройства следует признать не действующим с момента принятия в части, касающейся безусловного запрета на размещение нестационарных торговых мест на придомовой территории, в остальной части в удовлетворении административных исковых требований следует отказать.

Руководствуясь статьями 308–310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации определила: решение Пермского краевого суда от 6 июля 2018 года изменить.

Признать не действующим подпункт 4.1.12 Правил благоустройства и содержания территории в городе Перми, утвержденных решением Пермской городской Думы от 29 января 2008 года № 4 (в редакции от 27 марта 2018 года № 45) в той мере, в которой при установлении органами местного самоуправления в правилах благоустройства территории городского округа полностью исключается возможность для собственников образованных в надлежащем порядке и поставленных на государственный кадастровый учет земельных участков принять решение о размещении на них нестационарных торговых объектов, если это не нарушает обязательные требования, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

В остальной части в удовлетворении административных исковых требований общества с ограниченной ответственностью «Амтек», Хадеева А. Э., индивидуальных предпринимателей Гафиева М. Г., Субботина К. С., Провковой Е. В., Дмитриенко Н. С., Мусаева И. М. оглы, Галдава Ш. Р., Мухаметзяновой Н. Ф., Касимова И. Н., Ассоциации ТСЖ «Пермский стандарт», жилищно-строительного кооператива № 70, товарищества собственников жилья «Миличакова 14», товарищества собственников жилья «Революция, 3», товарищества собственников жилья «Мирный», жилищно-строительного кооператива № 40, Кривченкова А. И. о признании не действующим в части со дня принятия подпункта 4.1.12 Правил благоустройства и содержания территории в городе Перми, утвержденных решением Пермской городской Думы от 29 января 2008 года № 4, отказать.

## **7. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 9 декабря 2021 года № 307-ЭС21-9712 по делу № А05-3535/2020**

**Требование:** *О передаче в собственность Российской Федерации нежилого помещения.*

**Обстоятельства:** *Уполномоченный орган считает основанием приобретения права собственности Российской Федерации на спорное имущество Федеральный закон от 29 июня 2018 года № 171-ФЗ.*

**Решение:** *В удовлетворении требования отказано, поскольку факт передачи помещения муниципальной собственности на основании договора аренды предприятию для оказания услуг связи не влечет автоматической невозможности нахождения имущества в муниципальной собственности,*

*прекращения права и возникновения обязанности передать его в собственность Российской Федерации. Кроме того, Федеральный закон от 29 июня 2018 года № 171-ФЗ не регулирует правоотношения в связи с разграничением полномочий между органами власти.*

Межрегиональное территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Архангельской области и Ненецком автономном округе (далее – Управление) обратилось в Арбитражный суд Архангельской области с иском, уточненным в порядке статьи 49 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ), к муниципальному образованию «Город Новодвинск» Архангельской области (далее – Муниципальное образование) в лице администрации городского округа Архангельской области «Город Новодвинск» (далее – Администрация) о возложении на ответчика обязанности передать из муниципальной собственности в собственность Российской Федерации нежилое помещение № 02 общей площадью 79 кв. м с кадастровым номером 29:26:010212:976, расположенное по адресу: Архангельская обл., г. Новодвинск, ул. Пролетарская, д. 49, пом. 2.

К участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены акционерное общество «Почта России» (далее – АО «Почта России», Общество), Городской Совет депутатов муниципального образования «Город Новодвинск» (далее – Городской Совет).

Арбитражный суд Архангельской области решением от 4 августа 2020 года иск удовлетворил.

Четырнадцатый арбитражный апелляционный суд постановлением от 9 декабря 2020 года решение от 4 августа 2020 года отменил, в удовлетворении иска отказал.

Арбитражный суд Северо-Западного округа постановлением от 27 апреля 2021 года постановление от 9 декабря 2020 года отменил, оставил в силе решение от 4 августа 2020 года.

Администрация, ссылаясь на существенные нарушения судами норм материального права, обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с заявлением о пересмотре в кассационном порядке судебных актов.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации Поповой Г. Г. от 3 ноября 2021 года жалоба Администрации вместе с делом переданы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

В судебном заседании Судебной коллегии представитель Администрации доводы кассационной жалобы поддержал в полном объеме, просил отменить решение суда первой инстанции от 4 августа 2020 года и постановление суда округа от 27 апреля 2021 года, оставить в силе постановление апелляционного суда от 9 декабря 2020 года.

Представители Управления и АО «Почта России» в отзывах на кассационную жалобу и в судебном заседании доводы жалобы не признали, считая обжалуемые судебные акты законными и обоснованными, просили оставить их без изменения, а жалобу – без удовлетворения.

Председатель Городского Совета в судебном заседании поддержал доводы кассационной жалобы, просил отменить судебные акты суда пер-



вой инстанции и суда округа, оставить в силе постановление суда апелляционной инстанции.

Согласно части 1 статьи 291<sup>11</sup> АПК РФ основаниями для отмены или изменения судебных актов в порядке кассационного производства в Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права и (или) норм процессуального права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод, законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Поповой Г. Г., выслушав объяснения представителей участвующих в деле лиц, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу об отмене решения Арбитражного суда Архангельской области от 4 августа 2020 года и постановления Арбитражного суда Северо-Западного округа от 27 апреля 2021 года и оставлению в силе постановления Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 9 декабря 2020 года.

Как следует из материалов дела и установлено судами, нежилое помещение площадью 79 кв. м с кадастровым номером 29:26:010212:976, расположенное по адресу: Архангельская область, г. Новодвинск, ул. Пролетарская, дом 49, пом. 2, поступило в муниципальную собственность в результате передачи Муниципальному образованию здания начальной школы № 10 акционерным обществом «Архангельский ЦБК» на основании акта приема-передачи от 31 мая 1995 года и постановления главы администрации города Новодвинска от 26 июня 1995 года № 90 «О принятии объектов в муниципальную собственность г. Новодвинска».

Как до передачи указанного здания в муниципальную собственность, так и в последующем до апреля 1999 года в нем размещалась начальная школа № 10.

В соответствии с распоряжениями мэра города Новодвинска от 18 декабря 1998 года № 705-р «О ликвидации МОУ «Начальная школа № 10» и от 5 апреля 1999 года № 208-р «Об утверждении ликвидации баланса МОУ «Начальная школа № 10» произведена ликвидация школы.

С ноября 1999 года по апрель 2001 года за счет бюджета Муниципального образования с привлечением денежных средств частных лиц произведено перепрофилирование здания бывшей начальной школы в жилой дом, который принят в эксплуатацию, что подтверждается актом приемки законченного строительством объекта от 28 апреля 2001 года, утвержденным постановлением главы Муниципального образования от 14 мая 2001 года № 306 «О приемке в эксплуатацию 53-квартирного жилого дома по адресу: г. Новодвинск, ул. Пролетарская, д. 49».

Постановлением главы Муниципального образования от 14 мая 2001 года № 306, утвердившим приложение «Справка об источниках финансирования и распределения долей между участниками долевого участия в реконструкции 53-кв. жилого дома № 49 по улице Пролетарская в городе Новодвинске», в собственность Муниципального образования в указанном жилом доме распределено, наряду с жилыми помещениями, также и спорное нежилое помещение площадью 79 кв. м.

Финансовое обеспечение обязательств Муниципального образования как застройщика осуществлялось за счет средств бюджета Муниципального образования на 2000, 2001 годы.

На основании акта приемки законченного строительством объекта от 28 апреля 2001 года и выписки из реестра недвижимого имущества муниципальной собственности от 11 сентября 2001 года в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним (далее – ЕГРП) за Муниципальным образованием зарегистрировано право собственности на спорное нежилое помещение, что подтверждается свидетельством о государственной регистрации права от 20 февраля 2002 года № 024126.

Администрация и федеральное государственное унитарное предприятие «Почта России» (далее – ФГУП «Почта России», Предприятие, правопродшественник Общества) 25 декабря 2007 года заключили договор аренды № 278 указанного помещения сроком действия до 30 декабря 2008 года.

Объект передан в пользование арендатору по акту от 1 января 2008 года.

В соответствии с пунктом 1.2 договора аренды помещение передано для размещения отделения почтовой связи «Новодвинск-3» обособленного структурного подразделения Архангельский почтамт Управления Федеральной почтовой службы Архангельской области ФГУП «Почта России».

Письмом от 12 марта 2019 года № 5.3.7.1-01/10 Предприятие обратилось в Комитет по управлению муниципальным имуществом и земельными ресурсами Администрации с просьбой передать безвозмездно в федеральную собственность данное недвижимое имущество, находящееся в пользовании ФГУП «Почта России» на основании договора аренды от 25 декабря 2007 года.

Обращение мотивировано положениями пунктов 36–38 статьи 19, статьи 20 Федерального закона от 29 июня 2018 года № 171-ФЗ «Об особенностях реорганизации федерального государственного унитарного предприятия «Почта России», основах деятельности акционерного общества «Почта России» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 171-ФЗ) и необходимостью передачи впоследствии Российской Федерацией данного помещения в уставный капитал ОАО «Почта России».

Администрация письмом от 4 апреля 2019 года № 09/154 отказала в передаче объекта в федеральную собственность, указав, что в соответствии с пунктом 1 статьи 8 Положения о порядке управления собственностью муниципального образования «Город Новодвинск», утвержденного решением пятнадцатой сессии Городского Совета депутатов третьего созыва Муниципального образования от 28 сентября 2006 года № 88, сделки об отчуждении муниципального недвижимого имущества совершаются уполномоченными лицами при условии, что решение о совершении такой сделки согласовано с Городским Советом.

Решением 14-й сессии Городского Совета от 21 февраля 2019 года вопрос о передаче данного муниципального имущества в федеральную собственность отклонен депутатами единогласно.

ФГУП «Почта России» было реорганизовано в форме преобразования в АО «Почта России», о чем в Единый государственный реестр юридических лиц (далее – ЕГРЮЛ) 1 октября 2019 года внесена соответствующая запись.

Управление обратилось с иском в арбитражный суд об обязанности Муниципального образования принять решение о передаче спорного помещения в собственность Российской Федерации.

Заявлением от 29 июля 2020 года в порядке статьи 49 АПК РФ истец уточнил требования и просил обязать Администрацию передать из муниципальной собственности в собственность Российской Федерации спорное недвижимое имущество.

Иск обоснован частями 12, 24 статьи 19, пунктом 2 части 1, частью 4 статьи 20 Закона № 171-ФЗ и мотивирован тем, что в силу приведенных норм права у Муниципального образования возникла обязанность передать спорное недвижимое имущество в собственность Российской Федерации для последующего внесения его в качестве дополнительного вклада в уставный капитал ОАО «Почта России».

При рассмотрении дела в суде первой инстанции в отзыве ОАО «Почта России» указало, что кроме Закона № 171-ФЗ к спорным правоотношениям подлежит применению также часть 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 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» (далее – Закон № 122-ФЗ), в силу которой спорное имущество подлежит безвозмездной передаче в федеральную собственность, поскольку нахождение этого имущества в муниципальной собственности не допускается в силу статьи 24 Федерального закона от 17 июля 1999 года № 176-ФЗ «О почтовой связи» (далее – Закон № 176-ФЗ).

Удовлетворяя иск, суд первой инстанции исходил из следующего.

Частью 2 статьи 19 Закона № 171-ФЗ предусмотрено, что со дня государственной регистрации Общества к нему в неизменном виде переходят все права и обязанности Предприятия.

Состав имущественного комплекса Предприятия, подлежащего передаче Обществу в качестве вклада Российской Федерации в уставный капитал Общества, определяется передаточным актом (часть 12 статьи 19 Закона № 171-ФЗ).

Передаточный акт составляется на основе данных акта инвентаризации имущества Предприятия и аудиторского заключения по форме, согласованной Предприятием с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению федеральным имуществом, и с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере почтовой связи (часть 16 статьи 19 Закона № 171-ФЗ).

Объекты недвижимого имущества Российской Федерации, представленные Предприятию на праве аренды, праве безвозмездного поль-

зования и иных имущественных правах, подлежат включению в передаточный акт с учетом положений статьи 20 Закона № 171-ФЗ (часть 24 статьи 19 Закона № 171-ФЗ).

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 20 Закона № 171-ФЗ при инвентаризации имущества Предприятием (Обществом) составляется перечень объектов недвижимого имущества с указанием их назначения, который включает в себя объекты недвижимого имущества, предоставленные Предприятию Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями по договорам аренды или безвозмездного пользования (при условии отсутствия вещных прав иных лиц на указанные объекты).

Суд посчитал, что по смыслу данной нормы под зарегистрированными правами третьих лиц понимаются права хозяйственного ведения либо оперативного управления, поэтому регистрация права собственности Муниципального образования не препятствует передаче спорного имущества в федеральную собственность для формирования уставного капитала Общества.

До 1 октября 2020 года Предприятие проводит мероприятия по подготовке объектов недвижимого имущества, указанных в подпункте «б» пункта 1, пунктах 2 и 3 части 1 данной статьи, а также земельных участков, занятых такими объектами недвижимого имущества, к внесению в качестве дополнительного вклада Российской Федерации в уставный капитал Общества, включая мероприятия по кадастровому учету и государственной регистрации прав в отношении указанных объектов с учетом особенностей, установленных данной статьёй (часть 4 статьи 20 Закона № 171-ФЗ).

Проанализировав перечисленные выше нормы специального закона, суд первой инстанции пришел к выводу о том, что в силу прямого указания пункта 2 части 1, части 4 статьи 20 Закона № 171-ФЗ спорное нежилое помещение подлежит передаче из муниципальной собственности в федеральную собственность с целью его дальнейшего внесения в качестве дополнительного вклада Российской Федерации в уставный капитал АО «Почта России».

Кроме того, суд первой инстанции посчитал, что, поскольку спорное нежилое помещение используется АО «Почта России» для оказания услуг почтовой связи, то оно в силу статьи 2 Закона № 176-ФЗ является средством связи, поэтому на основании части 1 статьи 24 Закона № 176-ФЗ не может находиться в муниципальной собственности.

Учитывая, что нахождение указанного имущества в муниципальной собственности не допускается, то в соответствии с частью 11 статьи 154 Закона № 122-ФЗ помещение подлежит безвозмездной передаче из муниципальной собственности в собственность Российской Федерации. При этом отказ ответчика от добровольной передачи спорного нежилого помещения в собственность Российской Федерации носит безосновательный характер, поэтому удовлетворение иска соответствует позиции, изложенной в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 июня 2006 года № 8-П «По делу о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых за-

конодательных 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» в связи с запросом Правительства Москвы» (далее – Постановление № 8-П).

Апелляционный суд не согласился с правовыми выводами суда первой инстанции, отменил решение от 4 августа 2020 года и в удовлетворении иска отказал.

При этом суд руководствовался статьями 214, 215 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – Гражданский кодекс), статьями 19, 20 Закона № 171-ФЗ и пришел к выводу, что в силу прямого указания пункта 24 статьи 19 Закона № 171-ФЗ в состав имущественного комплекса Предприятия, подлежащего передаче АО «Почта России» в качестве вклада Российской Федерации в уставный капитал Общества, подлежат включению только объекты недвижимого имущества, находящиеся в собственности Российской Федерации и представленные Российской Федерацией Предприятию на праве аренды. Такого указания в отношении недвижимости, находящейся в собственности муниципального образования, Закон № 171-ФЗ не содержит.

Кроме того, суд апелляционной инстанции признал, что положения Закона № 122-ФЗ к спорным правоотношениям применению не подлежат, поскольку данное недвижимое имущество было создано на средства муниципального бюджета в 2000–2001 годах и никогда не являлось имуществом Российской Федерации; на момент законодательного разграничения государственной собственности здание, в котором расположено указанное помещение, организацией почтовой связи для оказания услуг почтовой связи также не использовалось, в нем располагалась начальная школа.

Суд округа согласился с выводами суда первой инстанции.

Между тем суд первой инстанции и суд округа не учли следующее.

В соответствии со статьей 214 Гражданского кодекса государственной собственностью в Российской Федерации является имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации (федеральная собственность), и имущество, принадлежащее на праве собственности субъектам Российской Федерации (собственность субъекта Российской Федерации). Отнесение государственного имущества к федеральной собственности и к собственности субъектов Российской Федерации осуществляется в порядке, установленном законом.

Имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям, является муниципальной собственностью (статья 215 Гражданского кодекса).

Для возникновения права собственности необходимо наличие основания приобретения права собственности. Если имущество уже имеет собственника, то необходимо также наличие основания прекращения у него права собственности.

В силу части 3 статьи 35 Конституции Российской Федерации никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. При-

нудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения.

Управление полагает, что в силу норм специального Закона № 171-ФЗ у Муниципального образования возникла обязанность передать безвозмездно в собственность Российской Федерации недвижимое имущество, после чего Российская Федерация регистрирует в установленном порядке право собственности и впоследствии передаст его акционерному обществу в качестве дополнительного вклада в уставный капитал также в силу положений Закона № 171-ФЗ.

Таким образом, истец считает основанием приобретения права собственности Российской Федерации на спорное имущество положение Закона № 171-ФЗ, предусматривающее обязанность передачи имущества Российской Федерации АО «Почта России».

Между тем Гражданский кодекс не содержит такого основания приобретения и прекращения права собственности.

Согласно статье 306 Гражданского кодекса в случае принятия Российской Федерацией закона, прекращающего право собственности, убытки, причиненные собственнику в результате принятия этого акта, в том числе стоимость имущества, возмещаются государством. Споры о возмещении убытков решаются судом.

В обоснование обязанности передать имущество из муниципальной собственности в собственность Российской Федерации Управление ссылается на положения статей 19 и 20 Закона № 171-ФЗ. Между тем данный закон является специальным и регулирует особенности реорганизации ФГУП «Почта России» путем преобразования его в акционерное общество.

Статьей 19 данного закона установлены особенности порядка реорганизации Предприятия при создании Общества, а статьей 20 – особенности учета объектов недвижимого имущества и оформления прав на них при реорганизации Предприятия.

В соответствии с положениями статьи 19 Закона № 171-ФЗ АО «Почта России» создается путем реорганизации (преобразования) ФГУП «Почта России» (часть 1); Общество является правопреемником Предприятия. Со дня государственной регистрации Общества в ЕГРЮЛ к нему в неизменном виде переходят все права и обязанности Предприятия, за исключением прав Предприятия на движимое и недвижимое имущество, находящееся в хозяйственном ведении или постоянном (бессрочном) пользовании Предприятия, а также на праве безвозмездного пользования, в случаях, предусмотренных данным Федеральным законом. Со дня государственной регистрации Общества оно приобретает право собственности на указанное движимое и недвижимое имущество в порядке, установленном Законом № 171-ФЗ (часть 2); состав имущественного комплекса Предприятия, подлежащего передаче Обществу в качестве вклада Российской Федерации в уставный капитал Общества, определяется передаточным актом (часть 12); земельные участки, находящиеся в собственности Российской Федерации и предоставленные Предприятию на праве постоянного (бессрочного) пользования или аренды, и земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена и которые заняты принадлежащими Российской Феде-

рации и находившимися на 1 октября 2018 года во владении и (или) в пользовании Предприятия зданиями, строениями, сооружениями, а также объектами, строительство которых не завершено и которые признаны самостоятельными объектами недвижимости, за исключением земельных участков, изъятых из оборота или ограниченных в обороте, подлежат передаче в собственность Общества одновременно с данными объектами недвижимости при условии отсутствия на указанных земельных участках иных объектов недвижимого имущества, принадлежащих третьим лицам (часть 22).

Согласно части 24 статьи 19 Закона № 171-ФЗ объекты недвижимости Российской Федерации, предоставленные Предприятию на праве аренды, праве безвозмездного пользования и иных имущественных правах, подлежат включению в передаточный акт с учетом положений статьи 20 данного Федерального закона.

Частью 25 статьи 19 Закона № 171-ФЗ установлено, что право собственности Общества на объекты, указанные в части 24 настоящей статьи, возникает в силу положений данного Федерального закона.

Таким образом, суд апелляционной инстанции пришел к обоснованному выводу, что исходя из буквального содержания положений пунктов 24 и 25 статьи 19 Закона № 171-ФЗ в состав имущественного комплекса Предприятия, подлежащего передаче АО «Почта России» в качестве вклада Российской Федерации в уставный капитал Общества, подлежат включению объекты недвижимого имущества, находящиеся в собственности только Российской Федерации и предоставленные Российской Федерацией Предприятию на праве аренды.

В отношении недвижимого имущества, находящегося в собственности муниципального образования, такая норма в Законе № 171-ФЗ отсутствует.

Согласно части 1 статьи 20 указанного закона при инвентаризации имущества Предприятие (АО «Почта России») составляет перечень объектов недвижимого имущества с указанием их назначения, который включает в себя: 1) объекты недвижимого имущества, закрепленные за Предприятием на праве хозяйственного ведения и: а) учтенные в Едином государственном реестре недвижимости (далее – ЕГРН) в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», б) не учтенные в ЕГРН в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации недвижимости»; 2) объекты недвижимого имущества, предоставленные Предприятию Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями по договорам аренды или безвозмездного пользования (при условии отсутствия вещных прав иных лиц на указанные объекты); 3) объекты недвижимого имущества, находящиеся в фактическом пользовании Предприятия; 4) земельные участки, в том числе занятые объектами недвижимого имущества, подлежащими включению в передаточный акт, с учетом положений части 22 статьи 19 данного Федерального закона.

Ссылка суда первой инстанции и суда округа при удовлетворении иска на пункт 2 части 1 статьи 20 Закона № 171-ФЗ является необоснованной, поскольку нормы этой части регулируют порядок составления перечня объектов недвижимого имущества при инвентаризации имущества

Предприятия в ходе его реорганизации в акционерное общество, так же как и часть 4 статьи 20 данного закона, которая устанавливает необходимость проведения мероприятий по подготовке объектов недвижимого имущества к внесению их в качестве дополнительного вклада Российской Федерации в уставный капитал Общества.

При этом в части 6 статьи 20 Закона № 171-ФЗ предусмотрено, что объекты недвижимого имущества, которые указаны в данной статье и право собственности Российской Федерации на которые будет признано на основании судебного акта после подписания передаточного акта, а также земельные участки, занятые такими объектами недвижимого имущества, подлежат включению в качестве дополнительного вклада Российской Федерации в уставный капитал Общества.

Следовательно, суд первой инстанции и суд округа пришли к неправомерному выводу о том, что в силу прямого указания пункта 2 части 1, части 4 статьи 20 Закона № 171-ФЗ спорное нежилое помещение подлежит передаче из муниципальной собственности в федеральную собственность, поскольку такое указание в приведенных частях статьи 20 отсутствует.

Из изложенного следует, что Закон № 171-ФЗ не содержит норм права как о прекращении права собственности муниципального образования на недвижимое имущество, переданное в аренду Предприятию или Обществу, не устанавливает оснований приобретения права собственности Российской Федерации на данное имущество, также не содержит положений о принудительной безвозмездной передаче муниципальной собственности в собственность Российской Федерации.

Из разъяснений пункта 59 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29 апреля 2010 года № 10/22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» (далее – Постановление № 10/22) следует, что если иное не предусмотрено законом, иск о признании права подлежит удовлетворению в случае представления истцом доказательств возникновения у него соответствующего права. Иск о признании права, заявленный лицами, права и сделки которых в отношении спорного имущества никогда не были зарегистрированы, могут быть удовлетворены в тех случаях, когда права на спорное имущество возникли до вступления в силу федеральных законов о регистрации.

Исходя из правовой природы иска о признании права, по общему правилу, удовлетворение такого иска имеет правоподтверждающее, а не правообразующее значение. Соответственно, для возникновения права, которое было бы подтверждено в результате удовлетворения такого иска, необходимо наличие юридического состава, на основании которого право собственности возникло бы до обращения в суд с соответствующим требованием.

Как было указано выше, ни специальный закон № 171-ФЗ, ни Гражданский кодекс не содержат оснований для прекращения права собственности на спорный объект у муниципального образования и возникновения – у Российской Федерации. Исходя из пункта 2 статьи 1 Закона № 171-ФЗ, указанный закон определяет особенности правового регулирования отношений в области организации, создания основ дея-



тельности АО «Почта России», устанавливает особенности порядка его реорганизации и ликвидации, осуществления АО «Почта России» своей деятельности. Соответственно, в сферу действия указанного закона не входит перераспределение имущества между публично-правовыми образованиями.

Суд апелляционной инстанции правомерно исходил из отсутствия оснований также и для удовлетворения иска о признании права в связи с отсутствием оснований возникновения права федеральной собственности, установив, что на момент законодательного разграничения государственной собственности в соответствии с постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 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» здание, в котором расположено указанное помещение, никогда не являлось имуществом Российской Федерации, организацией почтовой связи для оказания услуг почтовой связи не использовалось, в нем располагалась начальная школа, впоследствии реконструированная на средства муниципального бюджета.

Необоснованным является вывод суда первой инстанции об удовлетворении иска о безвозмездной передаче данного имущества в собственность Российской Федерации на основании 11 статьи 154 Закона № 122-ФЗ в связи с тем, что спорное нежилое помещение используется АО «Почта России» для оказания услуг почтовой связи и не может находиться в муниципальной собственности.

Согласно статье 8 Федерального закона от 17 июля 1999 года № 176-ФЗ «О почтовой связи» органы местного самоуправления оказывают содействие организациям почтовой связи в размещении на территории муниципального образования объектов почтовой связи, рассматривают предложения данных организаций о выделении нежилых помещений или строительстве зданий для размещения отделений почтовой связи и других объектов почтовой связи.

В соответствии с частью 2 статьи 24 Закона № 176-ФЗ в целях осуществления деятельности по оказанию услуг почтовой связи, а также иной деятельности на основании данного Федерального закона операторы почтовой связи могут приобретать необходимое имущество в соответствии с законодательством Российской Федерации. Средства почтовой связи, подъездные пути и иное имущество могут принадлежать организациям федеральной почтовой связи на праве собственности, аренды или ином вещном праве в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Согласно части 6 статьи 31 органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления предоставляют организациям федеральной почтовой связи соответствующие технологическим нормам нежилые помещения в существующих (или строящихся) жилых или иных зданиях в порядке и на условиях, определяемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

В силу части 5 статьи 19 Закона № 171-ФЗ реорганизация, предусмотренная данным Федеральным законом, не является основанием для прекращения или изменения обязательств Предприятия, возникших до 1 октября 2018 года, в том числе обязательств, возникших из договоров, стороной которых является Предприятие.

Исходя из приведенных положений, сам факт того, что соответствующие нежилые помещения используются для целей осуществления деятельности по оказанию услуг почтовой связи, не свидетельствует о том, что такие помещения могут находиться только в федеральной собственности. Законодательство предусматривает возможность предоставления муниципальными образованиями соответствующего имущества в том числе на праве аренды или ином праве на условиях, определенных органами местного самоуправления.

Таким образом, факт передачи помещения муниципальной собственности на основании договора аренды Предприятию для оказания услуг связи не влечет автоматической невозможности нахождения имущества в муниципальной собственности, прекращения права и возникновения обязанности передать его в федеральную собственность. Гражданский кодекс, Закон № 176-ФЗ, Закон № 171-ФЗ таких норм не содержат.

Кроме того, Закон № 171-ФЗ не регулирует правоотношения в связи с разграничением полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Принимая во внимание изложенное, Судебная коллегия считает, что решение Арбитражного суда Архангельской области от 4 августа 2020 года и постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 27 апреля 2021 года по делу № А05-3535/2020 приняты с существенным нарушением норм материального права, поэтому подлежат отмене на основании части 1 статьи 291<sup>11</sup> АПК РФ, постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 9 декабря 2020 года оставить в силе.

Руководствуясь статьями 167, 170, 291<sup>11</sup>–291<sup>15</sup> АПК РФ, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации определила:

решение Арбитражного суда Архангельской области от 4 августа 2020 года и постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 27 апреля 2021 года по делу № А05-3535/2020 отменить.

Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 9 декабря 2020 года оставить в силе.

Отменить приостановление исполнения решения Арбитражного Суда Архангельской области от 4 августа 2020 года по делу № А05-3535/2020, введенное определением Верховного Суда Российской Федерации от 8 июля 2021 года № 307-ЭС21-9712.

Определение вступает в законную силу со дня его вынесения и может быть обжаловано в порядке надзора в Верховный Суд Российской Федерации в трехмесячный срок.

## ОБЗОР РЕШЕНИЙ

Верховного Суда Российской Федерации за 2022 год  
по вопросам ведения Комитета Государственной Думы  
по региональной политике и местному самоуправлению

### 1. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2021) (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 16 февраля 2022 года)

14. При разрешении вопроса о наличии оснований для привлечения к субсидиарной ответственности руководителя унитарного предприятия, ведущего деятельность в сфере жилищно-коммунального хозяйства, учитываются обстоятельства, свидетельствующие о намерении собственника имущества провести санацию предприятия.

В рамках дела о несостоятельности (банкротстве) предприятия (должник), созданного на основании постановления собственника его имущества – администрации муниципального образования в целях выполнения работ, оказания услуг жилищно-коммунального хозяйства, общество (кредитор) и конкурсный управляющий должника обратились в суд с заявлениями о привлечении контролирующих должника лиц – бывших руководителей Г., М. и П. – и администрации как собственника имущества к субсидиарной ответственности по обязательствам должника в связи с неподачей заявления о собственном банкротстве.

Определением суда первой инстанции в удовлетворении заявления отказано в связи с отсутствием условий, необходимых для привлечения бывших руководителей должника и собственника его имущества к субсидиарной ответственности по заявленным основаниям.

Постановлением суда апелляционной инстанции, оставленным без изменения постановлением арбитражного суда округа, определение суда первой инстанции отменено, признано доказанным наличие оснований для привлечения бывших руководителей должника к субсидиарной ответственности. Суды исходили из наличия у каждого из руководителей обязанности подать заявление о банкротстве предприятия ввиду наличия признаков неплатежеспособности, которые подтверждает задолженность по оплате энергоресурса.

Судебная коллегия Верховного Суда отменила постановления арбитражного апелляционного суда и арбитражного суда округа и направила обособленный спор на новое рассмотрение по следующим основаниям.

По смыслу пункта 2 статьи 10 Закона о банкротстве (в редакции, действовавшей в спорный период) и разъяснений, данных в пункте 9 постановления Пленума Верховного Суда от 21 декабря 2017 года № 53 «О некоторых вопросах, связанных с привлечением контролирующих должника лиц к ответственности при банкротстве» (далее – постановление № 53), при исследовании совокупности обстоятельств, входящих в предмет доказывания по спорам о привлечении руководителей к ответственности,

предусмотренной названной нормой, следует учитывать, что обязанность по обращению в суд с заявлением о банкротстве возникает в момент, когда добросовестный и разумный руководитель в рамках стандартной управленческой практики, учитывая масштаб деятельности должника, должен был объективно определить наличие одного из обстоятельств, указанных в пункте 1 статьи 9 Закона о банкротстве.

Вступая в должность, руководитель должен приступить к анализу ситуации, развивающейся на предприятии. По результатам такого анализа не исключается возможность разработки и реализации экономически обоснованного плана, направленного на санацию должника, если его руководитель имеет правомерные ожидания преодоления кризисной ситуации в разумный срок, прилагает необходимые усилия для достижения результата (абзац второй пункта 9 постановления № 53).

Одной из особенностей функционирования муниципальных унитарных предприятий, созданных для оказания услуг жилищно-коммунального хозяйства, является более высокая степень участия собственника имущества в их оперативной деятельности по сравнению, например, с корпорациями (пункт 4 части 1 статьи 14, пункт 4 части 1 статьи 15, пункт 4 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статьи 18, 20 Федерального закона от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»).

В связи с этим извещение руководителем предприятия собственника его имущества о возникших финансовых затруднениях и отсутствие встречного указания на необходимость подачи заявления о банкротстве могут расцениваться как обстоятельства, свидетельствующие о наличии у последнего намерения оказать содействие в преодолении кризисной ситуации (провести санацию), что исключает ответственность директора (действовавшего в соответствии с антикризисным планом) как лица, добросовестно полагавшегося на подобное поведение собственника имущества предприятия.

В своих возражениях М. ссылался на проведение им аудиторской проверки, разработанный по ее результатам план выхода предприятия из кризиса; отмечал, что он информировал администрацию о тяжелом финансовом положении должника, но принятия администрацией соответствующих решений относительно дальнейшей хозяйственной деятельности предприятия не последовало.

Приведенным доводам и представленным доказательствам суд апелляционной инстанции правовой оценки не дал, что явилось основанием для направления дела на новое рассмотрение.

## **2. Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 11 мая 2022 года № 53-КАД22-2-К8**

*Об отмене кассационного определения судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 9 июня 2021 года и оставлении без изменения решения Красноярского*

*краевого суда от 30 июля 2020 года, апелляционного определения судебной коллегии по административным делам Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 24 ноября 2020 года, которыми было признано недействующим решение Шалинского сельского Совета депутатов Манского района Красноярского края от 26 июня 2015 года № 7-21р «Об утверждении генерального плана Шалинского сельсовета» в части включения в границы населенных пунктов: деревень Верхняя Есауловка, Сосновка и села Шалинское – лесных участков из земель лесного фонда.*

Федеральное агентство лесного хозяйства обратилось в суд с административным иском о признании недействующим решения Шалинского сельского Совета депутатов Манского района Красноярского края от 26 июня 2015 года № 7-21р «Об утверждении генерального плана Шалинского сельсовета» в части включения в границы населенных пунктов, входящих в границы указанного муниципального образования, лесных участков, расположенных на землях лесного фонда (Красноярский край, Манский район, Манское лесничество, Шалинское сельское участковое лесничество, сельскохозяйственное товарищество с ограниченной ответственностью «Красный октябрь»), а именно деревни Верхняя Есауловка: квартал 21 (часть выдела 23), квартал 32 (части выделов 4, 6, 7), квартал 33 (части выделов 2, 3), квартал 34 (части выделов 1, 5), площадью 83939 кв. м; деревни Сосновка: квартал 53 (части выделов 17, 37), квартал 54 (часть выдела 5), площадью 70890 кв. м; село Шалинское: квартал 2 (выделы 21, 22, части выделов 19, 20, 23, 25), квартал 8 (часть выдела 16), квартал 69 (выдел 4, части выделов 2, 6, 7, 10, 15, 17, 19, 23, 24, 25), площадью 685549 кв. м, общей площадью пересечения 1020378 кв. м.

Решением Красноярского краевого суда от 30 июля 2020 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 24 ноября 2020 года, административные иски удовлетворены; Генеральный план признан недействующим в части включения в границы населенных пунктов муниципального образования Шалинский сельсовет Манского района Красноярского края – деревни Верхняя Есауловка, Сосновка и села Шалинское указанных лесных участков из земель лесного фонда.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 9 июня 2021 года решение Красноярского краевого суда от 30 июля 2020 года и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 24 ноября 2020 года отменены, по делу принято новое решение, которым Генеральный план признан не действующим со дня принятия.

В кассационной жалобе, направленной в судебную коллегию Верховного Суда Российской Федерации, Шалинский сельский Совет депутатов Манского района Красноярского края, ссылаясь на допущенные судами существенные нарушения норм материального права, просит отменить принятые по делу судебные акты, направить дело на новое рассмотрение.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 23 декабря 2021 года восстановлен пропущенный процессуальный

срок подачи кассационной жалобы в Судебную коллегия Верховного Суда Российской Федерации, в тот же день дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 15 апреля 2022 года кассационная жалоба с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Согласно статье 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы об отмене судебных постановлений, Судебная коллегия полагает, что при рассмотрении и разрешении заявленных исковых требований такие нарушения имели место.

Как следует из материалов дела, 28 октября 2015 года в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним внесена запись о праве собственности Российской Федерации на земельный участок, категория земель – земли лесного фонда, площадью 7085 га, расположенный по адресу: Российская Федерация, Красноярский край, Манский район, Манское лесничество, Шалинское сельское лесничество, в том числе сельскохозяйственное товарищество с ограниченной ответственностью «Красный октябрь», в кварталах № 1–5, 7–13, 21–23, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 45, 46, 48, 52–55, 67, 69; земельному участку присвоен кадастровый номер 24/011/001/2015-3162.

Генеральным планом, утвержденным Решением № 7-21р, установлены границы входящих в состав территории муниципального образования Шалинский сельсовет населенных пунктов, в том числе деревни Верхняя Есауловка, деревни Сосновка, села Шалинское.

Удовлетворяя административное исковое заявление, Красноярский краевой суд, с мнением которого согласилась судебная коллегия по административным делам Пятого апелляционного суда общей юрисдикции, проверив решение Шалинского сельского Совета депутатов Манского района Красноярского края от 26 июня 2015 года № 7-21р «Об утверждении генерального плана Шалинского сельсовета» на соответствие установленным законом требованиям к форме, процедуре принятия и порядку опубликования, учитывая положения части 8 статьи 24, пункта 2 части 1 статьи 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации, порядка согласования проектов документов территориального планирования муниципальных образований, состава и порядка работы согласительной комиссии при согласовании документов территориального планирования муниципальных образований, утвержденного приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 27 февраля 2012 года № 69, пункта 5.4.3 положения о Федеральном агентстве лесного хозяйства, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентя-

бря 2010 года № 736 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства», пришел к выводу о нарушении при принятии оспариваемого решения требований статьи 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации, поскольку проект Генерального плана в части включения в границы населенных пунктов земель лесного фонда процедуру согласования с Федеральным агентством лесного хозяйства и Министерством регионального развития Российской Федерации не проходил.

Выводы судов первой и апелляционной инстанций в этой части соответствуют обстоятельствам дела, подтверждаются доказательствами, проверенными и оцененными по правилам статьи 84 КАС РФ, и обеспечены точным, соответствующим обстоятельствам административного дела толкованием и применением норм материального права, регулирующих спорные правоотношения и подлежащих применению в настоящем деле.

Отменяя решение Красноярского краевого суда от 30 июля 2020 года и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 24 ноября 2020 года, судебная коллегия по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции указала, что оспариваемый нормативный правовой акт принят административным ответчиком по вопросу, не входящему в его компетенцию, поскольку законом Красноярского края от 24 декабря 2004 года № 13-2864 «Об установлении границ и наделении соответствующим статусом муниципального образования Манский район и находящихся в его границах иных муниципальных образований» муниципальное образование Манский район и входящий в его состав Шалинский сельсовет наделены статусом муниципального района и сельского поселения соответственно. Ни уставом упомянутых муниципальных образований, ни специальным законом Красноярского края полномочия по принятию документов территориального планирования за муниципальным образованием Шалинский сельсовет не закреплялись.

Судебная коллегия полагает данный вывод ошибочным и сделанным без учета положений Закона Красноярского края от 1 декабря 2014 года № 7-2880 «О закреплении вопросов местного значения за сельскими поселениями Красноярского края», действовавшего на момент принятия Решения № 7-21р.

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации устанавливает, что при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд выясняет в том числе, соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов (подпункт «а» пункта 2 части 8 статьи 213).

Как следует из положений пункта 20 части 1, частей 3 и 4 статьи 14 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», утверждение генерального плана сельского поселения является вопросом местного значения соответствующего муниципального района, если законами субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставами муниципального района и сельского поселения решение этого вопроса не закреплено за сельским поселением.

Разграничение полномочий в сфере градостроительной деятельности между муниципальными районами и сельскими поселениями было закреплено в статье 1 Закона Красноярского края от 1 декабря 2014 года № 7-2880 «О закреплении вопросов местного значения за сельскими поселениями Красноярского края» (далее – Закон Красноярского края № 7-2880), действовавшего с 1 января 2015 года до 1 января 2016 года.

В соответствии с подпунктом «о» пункта 1 статьи 1 Закона Красноярского края № 7-2880 за сельскими поселениями Красноярского края до 1 января 2016 года был закреплен в том числе такой вопрос местного значения, как утверждение генеральных планов поселения.

Уставом Шалинского сельсовета Манского района Красноярского края, принятым решением Шалинского сельского Совета депутатов от 19 декабря 2005 года № 9, в редакции, действующей на дату принятия оспариваемого нормативного правового акта, было предусмотрено, что утверждение генерального плана сельсовета отнесено к вопросам местного значения Шалинского сельского Совета (пункт 24 части 1 статьи 29).

Устав Манского района Красноярского края, принятый Манским районным Советом депутатов Красноярского края 17 июня 1998 года, в перечень вопросов местного значения района утверждение генеральных планов сельских поселений, входящих в его состав, не включал.

Исходя из приведенных правовых норм, а также положений пункта 1 части 1 статьи 8, части 1 статьи 32 Градостроительного кодекса Российской Федерации Решение № 7-21р было принято уполномоченным на то органом.

При таких данных судебной коллегией по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции при принятии кассационного определения допущены существенные нарушения норм материального права, повлиявшие на исход дела, без устранения которых невозможны восстановление и защита законных интересов Шалинского сельского Совета депутатов Манского района Красноярского края, в связи с чем оно подлежит отмене с оставлением в силе решения Красноярского краевого суда от 30 июля 2020 года и апелляционного определения судебной коллегии по административным делам Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 24 ноября 2020 года.

Руководствуясь статьями 328, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации определила:

кассационное определение судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 9 июня 2021 года отменить, решение Красноярского краевого суда от 30 июля 2020 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 24 ноября 2020 года оставить в силе.



Обзор решений  
высших судов Российской Федерации  
по вопросам ведения Комитета Государственной Думы  
по региональной политике и местному самоуправлению  
за 2020–2022 годы

Редактор В. В. Нарбут  
Корректоры А. В. Анисимова  
Технический редактор Л. А. Дерр

Оригинал-макет подготовлен  
ООО «Новосибирский издательский дом»  
630048, г. Новосибирск, ул. Немировича-Данченко, 104

---

Подписано в печать 22.09.2023  
Формат 60x90/16. Печ. л. 14,0. Печать офсетная. Тираж 400 экз. Заказ № 625

---

Отпечатано с оригинал-макета  
ООО «Центр Дизайна и Верстки «Петит»  
140005, Московская область, г. Люберцы, ул. Кирова, д. 63