**Обзор решений Конституционного Суда Российской Федерации за первый квартал 2022 года по вопросам организации местного самоуправления**

**ОПРЕДЕЛЕНИЕ**

**от 27 января 2022 г. N 34-О**

**ОБ ОТКАЗЕ В ПРИНЯТИИ К РАССМОТРЕНИЮ ЖАЛОБЫ ГРАЖДАНИНА**

**ПОРШНЕВА ДМИТРИЯ ВИКТОРОВИЧА НА НАРУШЕНИЕ ЕГО**

**КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ЧАСТЬЮ 2.1 СТАТЬИ 73**

**ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА "ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО**

**САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"**

1. Гражданин Д.В. Поршнев оспаривает конституционность части 2.1 статьи 73 Федерального закона от 6 октября 2003 года N 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 органом 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 N 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 2.1 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 2.1 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. N 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 N 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 законодательное 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 N 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 N 15-П).

**Указанные особенности статуса выборных должностных лиц местного самоуправления обусловливают 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 5.1 статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года N 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" определяет 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. N 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 N 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 местного 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** **N 14-П** **и от 5 июля 2016 года** **N 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 основанным на ней нормативным правовым актам (****Постановление** **от 16 октября 1997 года N 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 N 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 N 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 N 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 N 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 относят 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. N 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 N 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 N 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, строительство, реконструкция или эксплуатация 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 ценности, 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 исключающее 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** **N 225-О****, от 6 декабря 2018 года** **N 3111-О** **и от 28 декабря 2021 года** **N 2979-О****).**

**С приведенными конституционным 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. N 498-О-Р**

**ОБ ОТКАЗЕ**

**В ПРИНЯТИИ К РАССМОТРЕНИЮ ХОДАТАЙСТВА ГРАЖДАН**

**КАСИМОВА ИРИКА НАИЛЬЕВИЧА, МУХАМЕТЗЯНОВОЙ НАИЛИ ФАВАСИМОВНЫ**

**И ДРУГИХ О РАЗЪЯСНЕНИИ ПОСТАНОВЛЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА**

**РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 19 АПРЕЛЯ 2021 ГОДА N 14-П**

1. В Постановлении от 19 апреля 2021 года N 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 N 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 45.1** **Федерального закона от 6 октября 2003 года N 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 N 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 N 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 конституционности 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 N 3273-О и N 3274-О, **Конституционный Суд Российской Федерации в** **Постановлении** **от 19 апреля 2021 года N 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 муниципального 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 Градостроительного 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** **N 24-П****, от 30 июня 2020 года** **N 31-П****, от 30 июня 2021 года** **N 31-П** **и др.).**

Следовательно, **как в случае обращения владельца нестационарного торгового объекта (собственников помещений в многоквартирном доме) в суд с административным исковым заявлением об оспаривании положений правил благоустройства территории, так и в случае обращения органа местного самоуправления (иного заинтересованного лица) в суд с исковым заявлением об обязании 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 N 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 N 3а-456/2021, решение Верховного Суда Удмуртской Республики от 18 июня 2021 года по делу N 3а-256/2021, решение суда Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 7 октября 2021 года по делу N 3а-390/2021; определение судебной коллегии по административным делам Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 19 января 2022 года по делу N 66а-18/2022, определение судебной коллегии по гражданским делам Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 31 августа 2021 года по делу N 88-22364/2021, постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 25 июня 2021 года по делу N А33-7981/2020, постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 2 февраля 2022 года по делу N 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 N 14-П, о разъяснении которого ходатайствуют заявители, неясностей не содержат и не нуждаются в каком-либо дополнительном истолковании.