**Обзор решений Конституционного Суда Российской Федерации за второе полугодие 2020 года по вопросам организации местного самоуправления**

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

**от 9 июля 2020 г. N 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 Российской Федерации, 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 заместители 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 Российской Федерации 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 Российской Федерации 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 Российской Федерации 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 (дознавателя) принимать меры по обеспечению сохранности имущества и жилища подозреваемых (обвиняемых), задержанных или заключенных под стражу (часть вторая статьи 160 УПК Российской Федерации), 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 (части вторая и четвертая статьи 313 УПК Российской Федерации).

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 автономию воли, имущественную самостоятельность и недопустимость произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, которые обусловливают 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 Российской Федерации).

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 Российской Федерации, 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 Российской Федерации 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 Российской Федерации, 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, притом что будет установлено отсутствие у него возможности самостоятельно обеспечить гражданско-правовыми средствами охрану своего жилого помещения.

4. Часть вторая статьи 313 УПК Российской Федерации 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 N 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 сообразовываться 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** **N 2-П** **и от 3 июля 2019 года** **N 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** **N 26-П****, от 26 апреля 2016 года** **N 13-П****, от 18 июля 2018 года** **N 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 бесхозяйных недвижимых вещей (собственник которых неизвестен, отказался от них или у которых нет собственника) (****пункт 3 статьи 225** **ГК Российской Федерации).**

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 жилые 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 первая 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 14.1 и частью 2 статьи 16.1 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** **N 1-П****, от 14 мая 2003 года** **N 8-П****, от 14 июля 2005 года** **N 8-П****, от 12 июля 2007 года** **N 10-П****, от 14 мая 2012 года** **N 11-П****, от 10 марта 2016 года** **N 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 Российской Федерации, 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 Российской Федерации 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 Российской Федерации 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 официального опубликования настоящего Постановления.**

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47.1, 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** **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.**

**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 9 июля 2020 г. N 1640-О-Р**

**ОБ ОТКАЗЕ В УДОВЛЕТВОРЕНИИ ХОДАТАЙСТВА**

**ГРАЖДАН НАТАЛЬИ ПЕТРОВНЫ БАРАНОВОЙ, АЛЕКСАНДРА ГЕННАДЬЕВИЧА**

**КРУГЛОВА И ДАМИРА ИСЛАМОВИЧА СТАЛИНА О РАЗЪЯСНЕНИИ**

**ПОСТАНОВЛЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ**

**ФЕДЕРАЦИИ ОТ 4 ИЮНЯ 2020 ГОДА N 27-П**

1. Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 4 июня 2020 года N 27-П по делу о проверке конституционности статьи 3.4 Закона Самарской области от 6 апреля 2005 года N 105-ГД "О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия и обеспечении отдельных условий реализации прав граждан на проведение публичных мероприятий в Самарской области" в связи с жалобой граждан Н.П. Барановой, А.Г. Круглова и Д.И. Сталина признал данную статью не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 31, 55 (часть 3), 71 (пункты "в", "м"), 72 (пункт "б" части 1) и 76 (часть 2), постольку, поскольку в системе действующего правового регулирования установленный ею запрет собраний, митингов, шествий и демонстраций в местах, расположенных ближе 150 метров от военных объектов, зданий, занимаемых образовательными организациями, зданий и объектов, используемых для богослужений, проведения религиозных обрядов и церемоний, зданий, занимаемых организациями, в которых осуществляется оказание стационарной медицинской помощи, выходит за конституционные пределы законодательных полномочий субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем в названном Постановлении Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что его принятие, по смыслу статей 4 (часть 2), 15 (часть 2), 19 (часть 1), 31 и 71 (пункт "в") Конституции Российской Федерации, не отменяет действия, в том числе на территории Самарской области, части 2.1 статьи 8 Федерального закона от 19 июня 2004 года N 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях", в соответствии с которой после определения органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации специально отведенных (приспособленных) мест публичные мероприятия проводятся, как правило, в таких местах.

Соответственно, **проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций и пикетирований в других местах, даже если они не отнесены к тем, где федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации запрещено проведение публичных мероприятий, должно быть обусловлено объективными причинами, свидетельствующими о невозможности организации конкретного публичного мероприятия в специально отведенных (приспособленных) местах (занятость указанных мест, недостаточность их предельной заполняемости заявленному числу участников публичного мероприятия, верифицируемая связь планируемого публичного мероприятия с конкретным местом и т.п.). Иначе реализация конституционно гарантированного права граждан на свободу мирных собраний будет сопряжена с незаконным отступлением от установленных федеральным законодателем правил проведения публичных мероприятий, определяющих пределы усмотрения их организаторов в вопросе выбора места таких мероприятий, имеющие своим предназначением обеспечение в указанной сфере разумного баланса частных и публичных интересов, вытекающего из** **статей 17 (часть 3)****,** **19 (части 1** **и** **2)** **и** **55 (часть 3)** **Конституции Российской Федерации.**

При этом **в случае отказа органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления в согласовании проведения публичного мероприятия в месте, не включенном в установленном законом порядке в перечень единых мест, специально отведенных или приспособленных для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан в целях публичного выражения мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера, его организатору должна быть гарантирована возможность обращения за защитой своего права на свободу мирных собраний в суд, который обязан в максимально короткий срок до даты проведения планируемого публичного мероприятия объективно и всесторонне оценить обоснованность такого отказа (****Постановление** **Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июня 2019 года N 24-П).**

Во вновь поданном в Конституционный Суд Российской Федерации обращении заявители ходатайствуют о разъяснении Постановления от 4 июня 2020 года N 27-П в части, касающейся конституционно-правового режима проведения собраний, митингов, шествий, демонстраций и пикетирований вне специально отведенных (приспособленных) для публичных мероприятий мест. По их мнению, правоприменительная интерпретация данного режима может - в отсутствие в федеральном законе конкретных критериев, предъявляемых к территориальному расположению указанных специальных мест, - повлечь проведение публичных мероприятий исключительно на окраинах населенных пунктов, в промышленных зонах и иных труднодоступных местах, а также привести к необоснованному возложению на их организаторов обязанности доказывать органам публичной власти, включая суды, наличие уважительных причин для проведения собраний, митингов, шествий, демонстраций и пикетирований вне специально отведенных (приспособленных) мест. В связи с этим они просят Конституционный Суд Российской Федерации уточнить, что:

наличие специально отведенных или приспособленных для проведения публичных мероприятий мест не препятствует их проведению в других пригодных для целей организуемого публичного мероприятия местах, если такое проведение не создает угрозы обрушения зданий и сооружений или иной угрозы безопасности участников соответствующего публичного мероприятия;

существо и конституционная значимость свободы мирных собраний предполагают необходимость расположения специально отведенных (приспособленных) для проведения публичных мероприятий мест в центральной части населенного пункта (городского округа, внутригородского района, квартала), находящейся на ближайшем расстоянии от органов государственной и (или) муниципальной власти.

2. По смыслу статьи 83 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" официальное разъяснение Конституционным Судом Российской Федерации вынесенного им решения дается лишь по тем требующим дополнительного истолкования вопросам, которые были предметом рассмотрения в заседании Конституционного Суда Российской Федерации и нашли свое отражение в этом решении; ходатайство о даче разъяснения не подлежит удовлетворению, если поставленные в нем вопросы не требуют какого-либо дополнительного истолкования принятого решения по существу либо предполагают необходимость формулирования новых правовых позиций, не нашедших в нем отражения, а равно если они связаны с несогласием заявителя с толкованием решения Конституционного Суда Российской Федерации правоприменительными органами, включая судебные, при разрешении конкретного дела.

**Из** **пункта 4.3** **мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 4 июня 2020 года N 27-П следует, что определение органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации специально отведенных (приспособленных) мест не препятствует проведению публичных мероприятий в иных местах, не запрещенных законом. В то же время, поскольку в соответствии с** **частью 2.1 статьи 8** **Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" после определения специально отведенных (приспособленных) для проведения публичных мероприятий мест такие мероприятия могут проводиться, как правило, в специально отведенных (приспособленных) местах, их организация вне указанных мест предполагает обусловленность объективными причинами, свидетельствующими о невозможности организации конкретного публичного мероприятия в специально отведенных (приспособленных) местах.**

**Принимая во внимание, что подобного рода причины нельзя определить исчерпывающим образом, их примерный перечень, приведенный в** **Постановлении** **Конституционного Суда Российской Федерации от 4 июня 2020 года N 27-П (занятость указанных мест, недостаточность их предельной заполняемости заявленному числу участников публичного мероприятия, верифицируемая связь планируемого публичного мероприятия с конкретным местом и т.д.), не исключает отнесения к ним и других обстоятельств, в особенности вызываемых намерением организаторов использовать такие формы публичного мероприятия, как шествие, демонстрация или пикетирование (****пункты 4** **-** **6 статьи 2** **Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях").**

**Если же между организатором публичного мероприятия и компетентным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или местного самоуправления возникают те или иные разногласия относительно объективной целесообразности организации публичного мероприятия в указанном в уведомлении о его проведении месте, не включенном в установленном порядке в число специально отведенных (приспособленных) мест, послужившие основанием для отказа в согласовании проведения соответствующего публичного мероприятия в заявленном месте, то организатор не лишен возможности оспорить соответствующее решение в суде, который обязан своевременно и беспристрастно оценить его правомерность; при этом, вопреки утверждениям заявителей, бремя доказывания законности отказа в согласовании проведения публичного мероприятия и наличия необходимых оснований для такого отказа будет лежать на издавшем его органе (****часть 2 статьи 62****,** **части 4** **и** **11 статьи 226** **КАС Российской Федерации).**

**Что касается расположения специально отведенных (приспособленных) для проведения публичных мероприятий мест, то при определении таких мест и установлении порядка их использования, как следует из** **части 1.2 статьи 8** **Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях",** **должны обеспечиваться возможность достижения целей публичных мероприятий, транспортная доступность специально отведенных мест, возможность использования организаторами и участниками публичных мероприятий объектов инфраструктуры, соблюдение санитарных норм и правил, безопасность организаторов и участников публичных мероприятий, других лиц. Несмотря на то что данный Федеральный** **закон** **не содержит других формальных требований (критериев), предъявляемых к специально отведенным для проведения публичных мероприятий местам (численность таких мест в субъектах Российской Федерации, минимально допустимые нормы их предельной заполняемости и т.д.), в силу конституционных принципов правового государства и верховенства закона и основанной на них правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в** **Постановлении** **от 14 февраля 2013 года N 4-П, это не освобождает субъекты Российской Федерации от обязанности обеспечивать при определении специально отведенных мест благоприятные возможности для организации и проведения публичных мероприятий в каждом городском округе, муниципальном районе или другом муниципальном образовании.**

Как следствие, **граждане не лишены возможности оспорить в суде любые принимаемые органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации по данному вопросу решения (действия, бездействие), в том числе по мотивам того, что территориальная дислокация (расположение) специально отведенных мест - даже с учетом присущих современным информационным технологиям возможностей - не согласуется с конституционной природой публичных мероприятий как открытых, мирных, доступных каждому, проводимых в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акций и (или) не позволяет реализовать цели таких акций, состоящие в свободном выражении и формировании мнений, а также выдвижении требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики или в информировании депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти, депутатом представительного органа муниципального образования избирателей о своей деятельности при встрече с ними.**

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

**от 23 июля 2020 г. N 39-П**

**ПО ДЕЛУ О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ**

**ПУНКТА 1 ЧАСТИ 1 СТАТЬИ 61 И ЧАСТИ 5 СТАТЬИ 67 ФЕДЕРАЛЬНОГО**

**ЗАКОНА "ОБ ОБРАЗОВАНИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"**

**В СВЯЗИ С ЖАЛОБОЙ ГРАЖДАНИНА И.И. ПИКУЛИНА**

1. В соответствии со статьей 61 Федерального закона от 29 декабря 2012 года N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" образовательные отношения прекращаются в связи с отчислением обучающегося из организации, осуществляющей образовательную деятельность, в связи с получением образования (завершением обучения) (пункт 1 части 1).

Часть 5 статьи 67 этого Федерального закона предусматривает возможность организации индивидуального отбора при приеме либо переводе в государственные и муниципальные образовательные организации для получения основного общего и среднего общего образования с углубленным изучением отдельных учебных предметов или для профильного обучения в случаях и в порядке, которые предусмотрены законодательством субъекта Российской Федерации.

1.1. В образовательной организации, в которой несовершеннолетняя дочь гражданина И.И. Пикулина получила основное общее образование, предусмотрен прием для получения среднего общего образования на профильное (с углубленным изучением отдельных учебных предметов) обучение путем индивидуального отбора обучающихся на основе рейтинга по результатам их успеваемости и личных достижений. Поскольку дочь заявителя по результатам индивидуального отбора имела 86 место в рейтинге обучающихся при наличии 81 приемного места, в зачислении для получения среднего общего образования в данную образовательную организацию ей было отказано и она была отчислена из нее как завершившая обучение по образовательной программе основного общего образования.

И.И. Пикулин, действуя в интересах своей несовершеннолетней дочери, обратился в суд с иском к образовательной организации и департаменту образования администрации города Омска и просил признать незаконными действия (бездействие) административных ответчиков, в результате которых его дочь не была зачислена в десятый класс в той образовательной организации, где ранее обучалась, обязать их обеспечить получение дочерью среднего общего образования в этой образовательной организации и признать незаконным приказ в части отчисления его дочери. Решением Центрального районного суда города Омска от 17 апреля 2019 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Омского областного суда от 10 июля 2019 года, заявителю отказано в удовлетворении его требований. Суды, сославшись в том числе на оспариваемые законоположения, пришли к выводу, что создание образовательной организацией десятых классов только для профильного обучения и организация индивидуального отбора для приема на профильное обучение являлись правомерными, индивидуальный отбор был проведен в соответствии с требованиями нормативных правовых актов. Суды также указали, что дочь заявителя зарегистрирована по адресу места жительства, который не относится к территории, закрепленной за образовательной организацией - административным ответчиком, а также на то, что в настоящее время она получает среднее общее образование в форме семейного образования и прошла промежуточную аттестацию в другой образовательной организации. В передаче кассационной жалобы заявителя для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции также отказано (определение судьи Омского областного суда от 15 октября 2019 года).

По мнению И.И. Пикулина, оспариваемые нормы, как позволяющие образовательной организации при введении профильного обучения в десятых классах и индивидуального отбора для зачисления в данные классы не переводить на следующий уровень общего образования в той же образовательной организации для получения среднего общего образования, которое является в соответствии с законом обязательным, обучающихся, получавших в данной организации основное общее образование, и по результатам указанного отбора отчислять их из образовательной организации по собственной инициативе без учета мнения родителей обучающихся, не соответствуют статьям 1 (часть 1), 2, 7, 15, 17, 18, 19 (часть 1), 21, 43 (части 1 и 2), 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации.

1.2. В силу статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации, проверяя по жалобе гражданина 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, не будучи связанным при принятии решения основаниями и доводами, изложенными в жалобе.

Соответственно, пункт 1 части 1 статьи 61 и часть 5 статьи 67 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу в той мере, в какой на основании данных законоположений в системе действующего правового регулирования решается вопрос о возможности лиц, освоивших программу основного общего образования, продолжить обучение по программе среднего общего образования в той же общеобразовательной организации, если они не прошли являющийся условием продолжения такого обучения индивидуальный отбор для обучения по профильной (с углубленным изучением отдельных учебных предметов) образовательной программе среднего общего образования.

2. Конституция Российской Федерации провозглашает Российскую Федерацию правовым социальным государством, которое гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина и политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (статья 1, часть 1; статьи 7 и 18; статья 19, части 1 и 2; статья 21, часть 1).

Согласно статье 43 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на образование (часть 1); гарантируется общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных общеобразовательных учреждениях и на предприятиях (часть 2); основное общее образование обязательно; родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования (часть 4); Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования (часть 5).

**Как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, одной из важнейших функций социального государства, в осуществлении которой участвуют все уровни публичной власти - Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и местное самоуправление, является обеспечение права каждого на образование на основе конституционного принципа равенства; система гарантирования этого права предполагает обязанность как государства, так и муниципальных образований сохранять в достаточном количестве имеющиеся общеобразовательные учреждения, а при необходимости расширять их сеть (постановления от 15 мая 2006 года** **N 5-П****, от 5 июля 2017 года** **N 18-П** **и от 17 апреля 2018 года** **N 15-П****).**

**2.1. Конституционные гарантии общедоступности и бесплатности образования призваны обеспечить равенство прав граждан в этой сфере независимо от каких-либо различий между ними. Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, каждый ребенок в силу** **статьи 19** **Конституции Российской Федерации имеет равную с другими, не зависящую от социального происхождения, имущественного положения, места жительства, а также иных обстоятельств возможность развития личности, а равенство возможностей при получении образования предполагает равный доступ в существующие государственные или муниципальные образовательные организации (постановления от 15 мая 2006 года** **N 5-П** **и от 5 июля 2017 года** **N 18-П****).**

Гарантии доступности права каждого на образование, признаваемого международным сообществом в качестве одного из основных и неотъемлемых прав человека (статья 26 Всеобщей декларации прав человека, статья 2 Протокола N 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, статья 28 Конвенции о правах ребенка), закреплены также в Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования (принята Генеральной конференцией ЮНЕСКО 14 декабря 1960 года) и статье 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, понимающих под доступностью образования равные для всех права и возможности его получения, что предполагает доступность не только экономическую (в частности, установление бесплатного начального образования), но и физическую, под которой понимается безопасная физическая досягаемость образования либо посредством посещения учебного заведения, находящегося на разумном географическом удалении, либо путем получения доступа к современным технологиям.

**Гарантирование конституционного права на общедоступное и бесплатное образование предполагает, по смыслу** **статей 7****,** **19 (части 1** **и** **2****),** **38 (часть 1)****,** **43 (части 1** **и** **2****),** **71 (пункты "в"****,** **"е"****),** **72 (пункт "е" части 1)****,** **76 (части 1** **и** **2****) и** **114 (пункт "в" части 1)** **Конституции Российской Федерации, нормативное установление минимальных стандартов обеспечения этого права на федеральном уровне, которые являются обязательными для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.**

При этом Конституция Российской Федерации устанавливает, что в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится защита прав и свобод человека и гражданина (статья 72, пункт "б" части 1), в том числе в сфере воспитания и образования (статья 72, пункт "е" части 1), защита детства (статья 72, пункт "ж.1" части 1), что предполагает обязанность субъектов Российской Федерации в рамках предоставленной им регулятивной компетенции конкретизировать механизмы реализации права на образование с учетом региональных особенностей при обязательном соблюдении конституционных требований о соответствии законов субъектов Российской Федерации федеральным законам (статья 76, части 2 и 5) и допустимости ограничения прав и свобод человека и гражданина только федеральным законом (статья 55, часть 3), а также возможность устанавливать на региональном уровне дополнительные гарантии права на образование.

2.2. На основании положений Конституции Российской Федерации и международно-правовых актов федеральный законодатель предусмотрел в Федеральном законе "Об образовании в Российской Федерации" гарантии обеспечения права на образование.

В частности, согласно статье 5 этого Федерального закона право на образование в Российской Федерации гарантируется независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного, социального и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств (часть 2); общедоступность и бесплатность образования гарантируются в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами (часть 3); реализация права каждого человека на образование обеспечивается путем создания федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления соответствующих социально-экономических условий для его получения, расширения возможностей удовлетворять потребности человека в получении образования различных уровня и направленности в течение всей жизни (часть 4).

Кроме того, в рамках реализации дискреционных полномочий федеральный законодатель установил, что общее образование реализуется по уровням образования, под которыми понимается завершенный цикл образования, характеризующийся определенной совокупностью требований (пункт 4 статьи 2 и часть 3 статьи 10 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации"); начальное общее образование, основное общее образование, среднее общее образование являются обязательными уровнями образования; обучающиеся, не освоившие основной образовательной программы начального общего и (или) основного общего образования, не допускаются к обучению на следующих уровнях общего образования; требование обязательности среднего общего образования применительно к конкретному обучающемуся сохраняет силу до достижения им возраста восемнадцати лет, если соответствующее образование не было получено обучающимся ранее (часть 5 статьи 66 названного Федерального закона).

**При этом в части дифференциации общего образования по уровням образования в федеральном правовом регулировании проявляется преемственность. В частности, ранее действовавший** **Закон** **Российской Федерации от 10 июля 1992 года N 3266-1 "Об образовании" (утратил силу с 1 сентября 2013 года в связи с принятием Федерального** **закона** **"Об образовании в Российской Федерации") устанавливал следующие три ступени общего образования - начальное общее, основное общее, среднее (полное) общее образование** **(пункт 1 статьи 19)****. Все три ступени общего образования являлись обязательными, в связи с чем Конституционный Суд Российской Федерации - в рамках действовавшего на тот момент правового регулирования - отмечал, что государственный минимальный социальный стандарт основных показателей жизни детей включает в себя гарантирование среднего (полного), т.е. не только основного общего, образования, а на родителей (лиц, их заменяющих) возлагается содействие ребенку в осуществлении самостоятельных действий, направленных на реализацию и защиту его прав и законных интересов (****Постановление** **от 7 июня 2000 года N 10-П). Поэтому определение в последующем среднего общего образования в качестве самостоятельного уровня образования, а не ступени общего образования не могло рассматриваться как отказ от его обязательности, что получило прямое подтверждение в действующем Федеральном** **законе** **"Об образовании в Российской Федерации" (****часть 5 статьи 66** **и** **часть 3 статьи 68****). В соответствии же с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации конституционное требование равенства прав и свобод человека и гражданина (****статья 19, часть 2****, Конституции Российской Федерации) распространяется не только на непосредственно упомянутые в тексте** **Конституции** **Российской Федерации права и свободы, но и на связанные с ними другие права, приобретаемые в том числе на основании закона (постановления от 24 мая 2001 года** **N 8-П****, от 16 июля 2007 года N 12-П, от 26 февраля 2010 года** **N 4-П****, от 23 апреля 2012 года** **N 10-П****, от 18 апреля 2017 года** **N 12-П****, от 6 июня 2017 года** **N 15-П****, от 4 декабря 2017 года** **N 35-П****, от 7 апреля 2020 года** **N 15-П** **и др.).**

**Сказанное означает, что в действующей системе правового регулирования в Российской Федерации признается обязательность не только основного общего образования, но и среднего общего образования, а конституционные гарантии получения основного общего образования на основе требований равенства распространены законодателем также на уровень среднего общего образования. Иное не соответствовало бы нормативному содержанию и самой природе права на образование на всех уровнях его реализации, установленных федеральным законодателем в рамках осуществления его полномочий по установлению единых правовых основ системы воспитания и образования, в том числе непрерывного образования (****статья 71, пункт "е"****, Конституции Российской Федерации).**

3. Федеральный закон "Об образовании в Российской Федерации" является базовым законодательным актом, регулирующим отношения, возникающие в сфере образования в связи с реализацией права на образование на основе обеспечения государственных гарантий прав и свобод человека в сфере образования и создания условий для реализации права на образование. Важной характеристикой современной системы российского образования выступает его подразделение на такие виды, как общее образование, профессиональное образование, дополнительное образование и профессиональное обучение (пункты 11 - 14 статьи 2 и часть 2 статьи 10). При этом общее образование и профессиональное образование реализуются по уровням образования (часть 3 статьи 10).

3.1. В соответствии с частью 4 статьи 66 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" организация образовательной деятельности по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования может быть основана на дифференциации содержания с учетом образовательных потребностей и интересов обучающихся, обеспечивающих углубленное изучение отдельных учебных предметов, предметных областей соответствующей образовательной программы (профильное обучение).

Данной норме корреспондируют положения этого же Федерального закона, в силу которых образовательные программы самостоятельно разрабатываются и утверждаются организацией, осуществляющей образовательную деятельность, если данным Федеральным законом не установлено иное (часть 5 статьи 12); образовательные организации свободны в определении содержания образования, выборе учебно-методического обеспечения, образовательных технологий по реализуемым ими образовательным программам (часть 2 статьи 28); они правомочны разрабатывать и утверждать образовательные программы образовательной организации, осуществлять прием обучающихся в образовательную организацию, вести индивидуальный учет результатов освоения обучающимися образовательных программ и осуществлять иные функции в соответствии с законодательством Российской Федерации (пункты 6, 8, 11 и 22 части 3 статьи 28). В то же время образовательная организация обязана осуществлять свою деятельность в соответствии с законодательством об образовании, в том числе обеспечивать реализацию в полном объеме образовательных программ, создавать безопасные условия обучения и соблюдать права и свободы обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, работников образовательной организации (часть 6 статьи 28), и несет ответственность в установленном законодательством Российской Федерации порядке за невыполнение или ненадлежащее выполнение функций, отнесенных к ее компетенции, за реализацию не в полном объеме образовательных программ в соответствии с учебным планом, качество образования своих выпускников, а также за жизнь и здоровье обучающихся, работников образовательной организации; за нарушение или незаконное ограничение права на образование и предусмотренных законодательством об образовании прав и свобод обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, нарушение требований к организации и осуществлению образовательной деятельности образовательная организация и ее должностные лица несут административную ответственность в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (часть 7 статьи 28). Тем самым автономия образовательных организаций реализуется в соответствии с требованиями законодательства об образовании, обеспеченными мерами юридической ответственности, и ориентирована, прежде всего, на образовательные потребности и интересы обучающихся.

3.2. В силу Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" основанием возникновения образовательных отношений является распорядительный акт организации, осуществляющей образовательную деятельность, о приеме лица на обучение в эту организацию или для прохождения промежуточной аттестации и (или) государственной итоговой аттестации (часть 1 статьи 53); прием на обучение в организацию, осуществляющую образовательную деятельность, проводится на принципах равных условий приема для всех поступающих, за исключением лиц, которым в соответствии с данным Федеральным законом предоставлены особые права (преимущества) при приеме на обучение (часть 1 статьи 55); при этом прием на обучение по основным общеобразовательным программам проводится на общедоступной основе, если иное не предусмотрено данным Федеральным законом (часть 3 статьи 55).

В соответствии со статьей 67 указанного Федерального закона правила приема на обучение по основным общеобразовательным программам должны обеспечивать прием всех граждан, которые имеют право на получение общего образования соответствующего уровня, если иное не предусмотрено данным Федеральным законом (часть 2); правила приема в государственные и муниципальные образовательные организации на обучение по основным общеобразовательным программам должны обеспечивать также прием в образовательную организацию граждан, имеющих право на получение общего образования соответствующего уровня и проживающих на территории, за которой закреплена указанная образовательная организация (часть 3).

При этом в приеме в государственную или муниципальную образовательную организацию может быть отказано только в строго определенных случаях, в частности если для получения основного общего и среднего общего образования с углубленным изучением отдельных учебных предметов или для профильного обучения в случаях и в порядке, которые предусмотрены законодательством субъекта Российской Федерации, организован индивидуальный отбор при приеме либо переводе в государственные и муниципальные образовательные организации; в случае отсутствия мест в государственной или муниципальной образовательной организации родители (законные представители) ребенка для решения вопроса о его устройстве в другую общеобразовательную организацию обращаются непосредственно в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющий государственное управление в сфере образования, или орган местного самоуправления, осуществляющий управление в сфере образования (части 4 и 5 статьи 67 указанного Федерального закона).

Прекращение же образовательных отношений данный Федеральный закон связывает с отчислением обучающегося из организации, осуществляющей образовательную деятельность, в частности по основанию получения им образования (завершения обучения) (часть 1 статьи 61). В свою очередь завершение обучения предполагает освоение обучающимися образовательной программы, степень и уровень которого определяется проведением государственной итоговой аттестации, являющейся для образовательных программ основного общего и среднего общего образования обязательной (части 1 - 4 статьи 59 этого же Федерального закона). В силу части 6 статьи 60 названного Федерального закона по результатам прохождения соответствующей итоговой государственной аттестации получение общего образования по уровню основного общего образования подтверждается аттестатом об основном общем образовании, а получение общего образования по уровню среднего общего образования - аттестатом о среднем общем образовании. Соответственно, данными документами об образовании подтверждается завершение обучения по образовательным программам основного общего образования или среднего общего образования.

Однако по смыслу приведенного регулирования получение образования по образовательной программе основного общего образования не свидетельствует о завершении получения образования данного вида и в силу вытекающего из действующей системы федерального правового регулирования стандарта обязательности среднего общего образования (в том числе в силу части 2 статьи 69 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" - для последующего допуска к освоению программ бакалавриата или программ специалитета) предполагает необходимость, по общему правилу, для лица, не достигшего совершеннолетия, продолжения получения общего образования по уровню среднего общего образования, имея при этом не ограниченный в действующем правовом регулировании какими-либо условиями выбор - продолжать получать его в рамках образовательных программ среднего общего образования или среднего профессионального образования на базе основного общего образования (часть 3 статьи 68 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации"). В этом плане сама по себе итоговая аттестация, завершающая освоение основной образовательной программы основного общего образования, являясь подтверждением пройденного этапа получения гражданами Российской Федерации общего образования и формой оценки степени и уровня освоения обучающимися соответствующей образовательной программы (часть 1 статьи 59 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации"), никак не влияет на наличие права и обязанности получения среднего общего образования, в том числе по образовательным программам среднего общего образования, за тем лишь исключением, что обучающиеся, не освоившие основной образовательной программы начального общего и (или) основного общего образования, не допускаются к обучению на следующих уровнях общего образования (часть 5 статьи 66 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации").

Это, однако, не исключает оформления продолжения получения общего образования после завершения основного общего образования в качестве приема в соответствующую образовательную организацию. В этом случае предусмотренные статьей 67 названного Федерального закона гарантии приема на обучение по общеобразовательным программам в равной мере распространяются и на лиц, завершивших обучение по образовательным программам основного общего образования и выразивших намерение продолжить обучение по образовательным программам среднего общего образования, независимо от того, в какой образовательной организации - в той же или иной территориально доступной общеобразовательной организации им будет предоставлена такая возможность.

4. В силу части 5 статьи 67 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" допускается организация индивидуального отбора при приеме в государственные и муниципальные образовательные организации для получения профильного среднего общего образования; при этом данный Федеральный закон не содержит указания на то, что результаты индивидуального отбора могут служить основанием для отчисления обучающихся из общеобразовательной организации. Определение порядка проведения индивидуального отбора осуществляется законодательством субъекта Российской Федерации. Данное полномочие согласуется с компетенцией органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования по обеспечению государственных гарантий реализации прав на получение общего образования в муниципальных образовательных организациях и организации предоставления общего образования в государственных образовательных организациях субъектов Российской Федерации (пункты 3 и 4 части 1 статьи 8 этого же Федерального закона).

В частности, Законом Омской области от 18 июля 2013 года N 1569-ОЗ "О регулировании отношений в сфере образования на территории Омской области" полномочие по определению случаев и порядка организации индивидуального отбора при приеме либо переводе в государственные образовательные организации Омской области и муниципальные образовательные организации для получения основного общего и среднего общего образования с углубленным изучением отдельных учебных предметов или для профильного обучения возлагается на орган исполнительной власти Омской области, осуществляющий государственное управление в сфере образования.

В соответствии с Положением о случаях и порядке организации индивидуального отбора при приеме либо переводе в государственные образовательные организации Омской области и муниципальные образовательные организации для получения основного общего и среднего общего образования с углубленным изучением отдельных учебных предметов или для профильного обучения (утверждено приказом Министерства образования Омской области от 27 января 2014 года N 5), действующим в период спорных правоотношений в редакции приказа Министерства образования Омской области от 22 декабря 2015 года N 84, организация индивидуального отбора осуществляется в случаях создания в организации класса (классов) с углубленным изучением отдельных учебных предметов и (или) класса (классов) профильного обучения (пункт 2); при этом организация индивидуального отбора осуществляется в класс (классы) с углубленным изучением отдельных учебных предметов с 5 класса по результатам тестирования (собеседования) обучающихся по отдельным учебным предметам (пункт 3), а организация индивидуального отбора осуществляется в класс (классы) профильного обучения: с 10 класса - по результатам успеваемости обучающихся и результатам государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего образования по профильным предметам, в 11 класс - по результатам промежуточной аттестации за курс 10 класса и дополнительного тестирования обучающихся по профильным предметам (пункт 4).

Как следует из материалов, имеющихся в распоряжении Конституционного Суда Российской Федерации, нормативно-правовое регулирование в части установления порядка проведения индивидуального отбора в обозначенных случаях в субъектах Российской Федерации осуществляется по-разному. Ряд субъектов Российской Федерации - как и Омская область - предусмотрели такой порядок в подзаконных актах.

В то же время ряд субъектов Российской Федерации, реализуя требование федерального законодателя о необходимости конкретизировать соответствующее регулирование в законодательстве субъектов Российской Федерации, установили такой порядок в законах. Законодательный уровень правового регулирования субъектами Российской Федерации образовательных отношений корреспондирует их важности как относящихся к сфере гарантирования конституционного права на образование, что также соотносится с необходимостью обеспечения повышенной стабильности такого регулирования.

Кроме того, неодинаковы подходы к установлению гарантий, связанных с продолжением обучения по основным общеобразовательным программам (в том числе по программам среднего общего образования), в соответствующих региональных нормативных актах: в некоторых из них предусмотрено, что отказ по результатам индивидуального отбора при приеме либо переводе в класс (классы) с углубленным изучением отдельных учебных предметов или в класс (классы) профильного обучения не является основанием для отчисления обучающегося из образовательной организации или отказа в приеме в образовательную организацию для обучения по основным общеобразовательным программам (например, Республика Бурятия, Воронежская область, Хабаровский край); в других же определяется собственно сам порядок индивидуального отбора, но не разрешается вопрос о его последствиях для обучающихся.

При этом положения части 5 статьи 67 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации", позволяющие образовательным организациям устанавливать индивидуальный отбор при приеме либо переводе в государственные и муниципальные образовательные организации для получения основного общего и среднего общего образования с углубленным изучением отдельных учебных предметов или для профильного обучения, во всяком случае не могут рассматриваться в системе действующего правового регулирования как основание для лишения возможности продолжения обучения в конкретной общеобразовательной организации обучающихся без предоставления необходимых гарантий получения образования по образовательным программам среднего общего образования, в том числе в другой общеобразовательной организации субъекта Российской Федерации (муниципального образования), учитывая среди прочего территориальную доступность данной общеобразовательной организации.

5. Как следует из жалобы, основанием для прекращения образовательных отношений послужил переход образовательной организации исключительно к профильному (углубленному изучению отдельных учебных предметов) обучению в 10 и 11 классах, притом что Федеральным законом "Об образовании в Российской Федерации", а также иными нормативными правовыми актами Российской Федерации не предусмотрен запрет формировать в общеобразовательных организациях только профильные 10 - 11 классы без сохранения возможности обучающихся продолжить обучение без углубленного изучения отдельных учебных предметов.

Отсутствует такой запрет и в Федеральном государственном образовательном стандарте среднего общего образования (утвержден приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 17 мая 2012 года N 413), в пункте 18.3.1 которого предусмотрено, что организация, осуществляющая образовательную деятельность, обеспечивает реализацию учебных планов одного или нескольких профилей обучения (естественно-научный, гуманитарный, социально-экономический, технологический, универсальный). Между тем освоение образовательной программы среднего общего образования с универсальным профилем не связано с изучением учебных предметов на углубленном уровне и не требует проведения индивидуального отбора обучающихся.

**В то же время, как следует из правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, в правовом социальном государстве, каковым провозглашает себя Российская Федерация, при осуществлении правового регулирования законодатель должен соблюдать баланс интересов как непосредственных участников соответствующих общественных отношений, так и иных лиц, для которых эти отношения имеют значение (постановления от 24 января 2002 года** **N 3-П****, от 8 июня 2010 года** **N 13-П****, от 14 мая 2012 года** **N 11-П****, от 4 июня 2015 года** **N 13-П** **и др.). В частности, в сфере образования значение имеют не только интересы работников и образовательных организаций, но и, главным образом, интересы несовершеннолетних, создание условий для их личностного развития, самоопределения и социализации, формирования у них готовности к саморазвитию и ответственному отношению к своей жизни на основе социокультурных, духовно-нравственных ценностей и принятых в обществе правил и норм поведения (****Постановление** **от 14 ноября 2018 года N 41-П). При этом законодатель - как федеральный, так и региональный - в рамках своей дискреции при регулировании соответствующей сферы отношений должен руководствоваться тем, что дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России; государство создает условия, способствующие всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим (****статья 67.1, часть 4****, Конституции Российской Федерации). Следовательно, необходимость учета интересов несовершеннолетних является конституционным ориентиром государственной политики в образовательной сфере.**

**Исходя из указанного подхода и требования конституционного равенства права на образование для всех, а также учитывая признанный в Российской Федерации на основе действующего нормативного регулирования стандарт обязательности среднего общего образования, формирование в отдельных общеобразовательных организациях профильных классов в условиях отсутствия объективной возможности организовать обучение по универсальному профилю порождает обязанность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, выступающих учредителями таких организаций, гарантировать получение общедоступного среднего общего образования, предопределяющего, в конечном счете, важные начала равенства стартовых возможностей свободного развития человека.**

При этом органы государственной власти субъектов Российской Федерации, которые в соответствии с Федеральным законом "Об образовании в Российской Федерации" наделены полномочиями по обеспечению государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях и организации предоставления общего образования в государственных образовательных организациях субъектов Российской Федерации (пункты 3 и 4 части 1 статьи 8) и полномочиями по установлению случаев и порядка организации индивидуального отбора (часть 5 статьи 67), обязаны при осуществлении нормативного регулирования обеспечивать баланс интересов обучающихся, которые желают продолжить освоение образовательной программы среднего общего образования по универсальному профилю, и общеобразовательных организаций, предпочитающих организовывать процесс освоения образовательных программ среднего общего образования исключительно по профилям, предполагающим углубленное изучение отдельных учебных предметов.

**6. В соответствии со** **статьями 1 (часть 1)****,** **2****,** **7 (часть 1)****,** **17 (части 1** **и** **2****),** **18****,** **19 (части 1** **и** **2****),** **38 (часть 1)****,** **43** **и** **55 (части 2** **и** **3****) Конституции Российской Федерации при осуществлении правового регулирования образовательных отношений предполагается, в частности, обязанность социального государства гарантировать гражданам, поступившим в общеобразовательные организации и успешно обучающимся по программам основного общего образования, по завершении освоения указанных образовательных программ продолжить обучение по образовательным программам среднего общего образования с минимизацией рисков непредсказуемого изменения их правового положения в случаях перехода образовательной организации, в которой они обучаются, к реализации образовательных программ среднего общего образования исключительно по профилям, предполагающим углубленное изучение отдельных учебных предметов. Конституционный Суд Российской Федерации также указывал, что на государстве лежит обязанность обеспечить такую организацию учебно-воспитательного процесса в образовательной организации, которая отвечала бы задачам получения качественного и соответствующего современным требованиям образования, гарантируя при этом надлежащую заботу о детях и бережное отношение к ним (****Постановление** **от 14 ноября 2018 года N 41-П).**

С приведенными конституционными предписаниями и правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации согласуются и положения Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации", согласно которым целями правового регулирования отношений в сфере образования являются установление государственных гарантий, механизмов реализации прав и свобод человека в сфере образования, создание условий развития системы образования, защита прав и интересов участников отношений в сфере образования (часть 2 статьи 4). При этом нормы, регулирующие отношения в сфере образования и содержащиеся в других федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации, законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, правовых актах органов местного самоуправления, должны соответствовать данному Федеральному закону и не могут ограничивать права или снижать уровень предоставления гарантий по сравнению с гарантиями, установленными данным Федеральным законом (часть 4 статьи 4). Нормы принятых локальных нормативных актов, ухудшающие положение обучающихся или работников образовательной организации по сравнению с установленным законодательством об образовании, трудовым законодательством положением либо принятые с нарушением установленного порядка, не применяются и подлежат отмене образовательной организацией (часть 4 статьи 30). В случае же несоответствия норм, регулирующих отношения в сфере образования и содержащихся в других федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации, законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, правовых актах органов местного самоуправления, нормам данного Федерального закона применяются нормы данного Федерального закона, если иное не установлено данным Федеральным законом (часть 5 статьи 4).

**По смыслу указанных законоположений и по их нормативному предназначению органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляя полномочия по вопросам организации перехода общеобразовательных организаций к профильному обучению по программам среднего общего образования, должны конкретизировать механизмы реализации права на образование с учетом региональных особенностей таким образом, чтобы последовательно обеспечивать соблюдение федеральных гарантий равенства прав граждан на образование, не допускать введения на региональном уровне таких условий продолжения обучения, в частности по программам среднего общего образования, которые подрывали бы доверие граждан к действиям государства и не обеспечивали бы на уровне всех субъектов Российской Федерации равных возможностей получения обязательного в Российской Федерации среднего общего образования. В частности, это предполагает заблаговременное информирование обучающихся и их родителей о планируемом индивидуальном отборе для продолжения получения в данной образовательной организации среднего общего образования, имея в виду, что они могут оказаться перед необходимостью перехода в другую образовательную организацию, если прогнозируют, что не смогут пройти с учетом уровня подготовки такой индивидуальный отбор, и во всяком случае не должны быть лишены возможности приложить дополнительные учебные усилия для успешного его прохождения.**

7. Таким образом, пункт 1 части 1 статьи 61 и часть 5 статьи 67 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" не противоречат Конституции Российской Федерации в той мере, в какой по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования, находящегося в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, эти нормы:

предполагают обязанность органов государственной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению нормативно-правовых гарантий продолжения обучения по общеобразовательным программам среднего общего образования для лиц, освоивших программу основного общего образования, но не прошедших индивидуальный отбор для обучения по образовательным программам среднего общего образования, предполагающим углубленное изучение отдельных учебных предметов, в том числе в других территориально доступных общеобразовательных организациях соответствующего субъекта Российской Федерации (муниципального образования), а также необходимость заблаговременного информирования обучающихся и их родителей (законных представителей) о предстоящем индивидуальном отборе;

не допускают лишения лиц, освоивших программу основного общего образования, но не прошедших индивидуальный отбор для обучения в соответствующей образовательной организации по образовательным программам среднего общего образования, предполагающим углубленное изучение отдельных учебных предметов, возможности продолжить обучение в той же образовательной организации, без нормативного установления указанных гарантий продолжения обучения по общеобразовательным программам среднего общего образования.

Иное понимание оспариваемых положений Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" и конкретизирующих положений законодательства субъектов Российской Федерации, по существу, означало бы необоснованные ограничения права обучающихся, желающих продолжать освоение общеобразовательных программ среднего общего образования на непрофильной основе (по универсальному профилю), а потому вело бы к нарушению прав, гарантированных статьями 7 (часть 1), 19 (части 1 и 2), 43, 55 (часть 3) и 67.1 (часть 4) Конституции Российской Федерации.

Этим не исключается возможность совершенствования - в соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, выраженными в настоящем Постановлении, - правового регулирования индивидуального отбора лиц, освоивших программу основного общего образования, для обучения, в том числе в той же образовательной организации, по профильной (с углубленным изучением отдельных учебных предметов) образовательной программе среднего общего образования, включая гарантии в случае, если они не прошли такой отбор.

Конституционный Суд Российской Федерации исходит из того, что с учетом характера и особенностей реализации права, о нарушении которого применительно к своей несовершеннолетней дочери ставил вопрос заявитель и восстановление которого не представляется возможным по прошествии длительного времени с момента, когда дочь была лишена возможности продолжить обучение по программе среднего общего образования в образовательной организации, где получала основное общее образование, а также с учетом того, что в дальнейшем она продолжила обучение в другой образовательной организации, основания предусмотреть в настоящем Постановлении пересмотр дела заявителя отсутствуют.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47.1, 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

**1. Признать** **пункт 1 части 1 статьи 61** **и** **часть 5 статьи 67** **Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" не противоречащими** **Конституции** **Российской Федерации в той мере, в какой по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования, находящегося в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, эти нормы:**

**предполагают обязанность органов государственной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению нормативно-правовых гарантий продолжения обучения по общеобразовательным программам среднего общего образования для лиц, освоивших** **программу основного общего образования, но не прошедших индивидуальный отбор для обучения по образовательным программам среднего общего образования, предполагающим углубленное изучение отдельных учебных предметов, в том числе в других территориально доступных общеобразовательных организациях соответствующего субъекта Российской Федерации (муниципального образования), а также необходимость заблаговременного информирования обучающихся и их родителей (законных представителей) о предстоящем индивидуальном отборе;**

**не допускают лишения лиц, освоивших программу основного общего образования, но не прошедших индивидуальный отбор для обучения в соответствующей образовательной организации по образовательным программам среднего общего образования, предполагающим углубленное изучение отдельных учебных предметов, возможности продолжить обучение в той же образовательной организации, без нормативного установления указанных гарантий продолжения обучения по общеобразовательным программам среднего общего образования.**

2. Выявленный в настоящем Постановлении конституционно-правовой смысл пункта 1 части 1 статьи 61 и части 5 статьи 67 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" является общеобязательным, что исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

**ОПРЕДЕЛЕНИЕ**

**от 23 июля 2020 г. N 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 5.1 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** **N 387-О****, от 15 июля 2010 года** **N 931-О-О****, от 25 февраля 2016 года** **N 242-О****, от 4 апреля 2017 года** **N 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 N 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 должностные 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 23 июля 2020 г. N 1710-О**

**ПО ЖАЛОБЕ ГРАЖДАНКИ РЕСПУБЛИКИ АЗЕРБАЙДЖАН РУСТАМЛИ**

**ТУРКЕЛЬ ВАЛЕХ КЫЗЫ НА НАРУШЕНИЕ ЕЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ**

**ПРАВ СТАТЬЕЙ 1069 ГРАЖДАНСКОГО КОДЕКСА**

**РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

1. Гражданка Республики Азербайджан Т.В. Рустамли оспаривает конституционность примененной в деле с ее участием статьи 1069 ГК Российской Федерации, согласно которой вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению; вред возмещается за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования.

Как следует из представленных материалов, решением территориального управления Федеральной миграционной службы от 30 марта 2016 года Т.В. Рустамли включена в список лиц, которым въезд в Российскую Федерацию не разрешен до 18 марта 2019 года, о чем она была письменно уведомлена 15 сентября 2016 года в момент пересечения ею границы Российской Федерации в аэропорту города Волгограда по прибытии чартерным рейсом из Республики Азербайджан. Вышестоящий орган 2 ноября 2016 года отменил указанное решение в связи с наличием у Т.В. Рустамли действительного вида на жительство в Российской Федерации.

Решением Центрального районного суда города Волгограда от 23 июля 2018 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Волгоградского областного суда от 3 апреля 2019 года, отказано в удовлетворении исковых требований Т.В. Рустамли о взыскании убытков, причиненных вследствие незаконного запрета на въезд в Российскую Федерацию, поскольку не представлено надлежащих доказательств несения убытков, а также не установлена вина уполномоченного должностного лица: в автоматизированной системе центральной базы данных учета иностранных граждан в момент принятия решения о закрытии для Т.В. Рустамли въезда в Российскую Федерацию не имелось сведений о выдаче ей вида на жительство в Российской Федерации. Таким образом, суды пришли к выводу об отсутствии оснований для наступления ответственности, предусмотренной статьей 1069 ГК Российской Федерации.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 23 декабря 2019 года в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации заявительнице отказано.

По мнению Т.В. Рустамли, оспариваемые положения не соответствуют статье 53 Конституции Российской Федерации в той мере, в какой они по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, допускают возможность освобождения государства (иного публично-правового образования) от возмещения вреда, причиненного в результате незаконных действий государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, совершенных неумышленно.

2. Согласно Конституции Российской Федерации каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (статья 53); права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом, а государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба (статья 52).

Из содержания названных конституционных норм следует, что действия (или бездействие) органов государственной власти или их должностных лиц, причинившие вред любому лицу, влекут возникновение у государства обязанности этот вред возместить, а каждый пострадавший от незаконных действий органов государственной власти или их должностных лиц наделяется правом требовать от государства справедливого возмещения вреда.

Реализуя требования статьи 53 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьей 46 (часть 1), федеральный законодатель закрепил в статье 1069 ГК Российской Федерации основания и порядок возмещения государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти и их должностных лиц.

**Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно отмечал, что по своей юридической природе обязательства, возникающие в силу применения норм гражданско-правового института возмещения вреда, причиненного действиями органов власти или их должностных лиц, представляют собой правовую форму реализации гражданско-правовой ответственности, к которой привлекается в соответствии с предписанием закона причинитель вреда (****статья 1064** **ГК Российской Федерации). В частности,** **статья 1069** **ГК Российской Федерации содержит специальную норму об ответственности за вред, причиненный в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц. Применение данной нормы предполагает наличие как общих условий деликтной (т.е. внедоговорной) ответственности (наличие вреда, противоправность действий и вина его причинителя, наличие причинной связи между противоправными действиями и вредом), так и специальных условий такой ответственности, связанных с особенностями причинителя вреда и характера его действий (****Постановление** **от 3 июля 2019 года N 26-П,** **Определение** **от 17 января 2012 года N 149-О-О и др.).**

**По смыслу** **статьи 53** **Конституции Российской Федерации, государство несет обязанность возмещения вреда, связанного с осуществлением государственной деятельности в различных ее сферах, независимо от возложения ответственности на конкретные органы государственной власти или должностных лиц (****Постановление** **Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 1997 года N 18-П,** **Определение** **Конституционного Суда Российской Федерации от 4 июня 2009 года N 1005-О-О), ни государственные органы, ни должностные лица этих органов не являются стороной такого рода деликтного обязательства. Субъектом, действия (бездействие) которого повлекли соответствующий вред и, следовательно, несущим в действующей системе правового регулирования гражданско-правовую ответственность, - как это вытекает из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации - является государство или иное публично-правовое образование, а потому такой вред возмещается за счет соответствующей казны (****Постановление** **от 15 июля 2020 года N 36-П).**

**Данные правовые позиции в полной мере применимы и к случаям возмещения в судебном порядке вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) государственных органов, в результате которых лицу было отказано во въезде на территорию Российской Федерации.**

**При этом суд, рассматривая вопрос о возмещении соответствующего вреда в конкретном деле, обязан исследовать по существу его фактические обстоятельства, не ограничиваясь установлением одних лишь формальных условий применения нормы (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 6 июня 1995 года** **N 7-П****, от 13 июня 1996 года** **N 14-П****, от 28 октября 1999 года** **N 14-П****, от 22 ноября 2000 года** **N 14-П****, от 14 июля 2003 года** **N 12-П****, от 12 июля 2007 года** **N 10-П** **и др.), включая наличие общих условий деликтной ответственности, в том числе доказанность или недоказанность вины органов государственной власти, органов местного самоуправления или их должностных лиц, с учетом того, что в публичных правоотношениях стандарт разумного и добросовестного поведения не предусматривает необходимости предвидения гражданином возможности их незаконных действий (бездействия).**

**Таким образом,** **статья 1069** **ГК Российской Федерации, в том числе с учетом приведенных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, не препятствует возмещению вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) государственных органов, органов местного самоуправления либо их должностных лиц, при наличии общих и специальных условий, необходимых для наступления деликтной ответственности данного вида, и, следовательно, не может рассматриваться как нарушающая конституционные права заявительницы в указанном в жалобе аспекте.**

**ОПРЕДЕЛЕНИЕ**

**от 29 сентября 2020 г. N 2353-О**

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

**С ОГРАНИЧЕННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТЬЮ "СПЕЦСТРОЙМЕХАНИЗАЦИЯ ПЛЮС" НА НАРУШЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ И СВОБОД ЧАСТЬЮ 4 СТАТЬИ 1 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА "О ПОРЯДКЕ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"**

1. ООО "Спецстроймеханизация Плюс" оспаривает конституционность части 4 статьи 1 Федерального закона от 2 мая 2006 года N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации", согласно которой установленный данным Федеральным законом порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами распространяется на правоотношения, связанные с рассмотрением указанными органами, должностными лицами обращений объединений граждан, в том числе юридических лиц, а также на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, осуществляющими публично значимые функции государственными и муниципальными учреждениями, иными организациями и их должностными лицами.

Как следует из представленных материалов, постановлением мирового судьи, оставленным без изменения решением районного суда, прекращено производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном статьей 5.59 КоАП Российской Федерации (нерассмотрение обращения в установленный законом срок), возбужденное прокурором в отношении должностного лица администрации муниципального образования по факту нарушения порядка рассмотрения поступившего от ООО "Спецстроймеханизация Плюс" обращения. Суды указали, что обращение данного общества в администрацию муниципального образования касалось вопросов ведения коммерческой деятельности, не связанных с общественным интересом, в связи с чем на него не распространяется порядок рассмотрения обращений, предусмотренный Федеральным законом "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации".

По мнению заявителя, который был признан потерпевшим по делу об административном правонарушении, оспариваемое законоположение не соответствует статьям 19 (часть 1), 30, 33, 45, 55 (часть 3) и 76 Конституции Российской Федерации в той мере, в какой по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, оно не применяется к обращениям юридических лиц в органы местного самоуправления.

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

Конституция Российской Федерации закрепляет право граждан Российской Федерации обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (статья 33). Федеральный закон "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" образует законодательную основу регулирования отношений, связанных с реализацией гражданами Российской Федерации конституционного права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления.

**Конституционный Суд Российской Федерации в** **Постановлении** **от 18 июля 2012 года N 19-П признал ряд положений Федерального** **закона** **"О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" не соответствующими** **Конституции** **Российской Федерации, ее** **статьям 19 (часть 1)****,** **30****,** **33****,** **45****,** **55 (часть 3)** **и** **76****, в той мере, в какой они - в силу неопределенности нормативного содержания, порождающей на практике неоднозначное их истолкование и, соответственно, возможность произвольного применения, - препятствовали распространению положений данного Федерального** **закона** **на отношения, связанные с рассмотрением органами государственной власти и органами местного самоуправления обращений объединений граждан, включая юридические лица, а также рассмотрению обращений осуществляющими публично значимые функции государственными и муниципальными учреждениями и иными организациями, в том числе введению законом субъекта Российской Федерации положений о возможности рассмотрения обращений такими учреждениями и организациями.**

**Федеральный законодатель, действуя во исполнение** **Постановления** **Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2012 года N 19-П, дополнил** **статью 1** **названного Федерального закона** **частью 4** **(****пункт 1 статьи 2** **Федерального закона от 7 мая 2013 года N 80-ФЗ), расширив сферу его применения, в частности распространив его на отношения по рассмотрению органами публичной власти (включая органы местного самоуправления) обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц.**

**Таким образом, отсутствуют основания полагать, что оспариваемая заявителем** **норма** **Федерального закона "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" ограничивает его конституционные права в указанном в 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 по результатам общероссийского голосования) 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. Между тем заявителем представлены только постановление мирового судьи по делу об административном правонарушении и решение районного суда об оставлении указанного постановления без изменения, что не подтверждает исчерпания таких средств.

**ОПРЕДЕЛЕНИЕ**

**от 29 сентября 2020 г. N 2354-О**

**ОБ ОТКАЗЕ В ПРИНЯТИИ К РАССМОТРЕНИЮ ЖАЛОБ ГРАЖДАНИНА ГУРОВА**

**ВЛАДИМИРА ВИТАЛЬЕВИЧА НА НАРУШЕНИЕ ЕГО КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ПУНКТАМИ 1 И 4 ЧАСТИ 1 СТАТЬИ 10, ЧАСТЬЮ 5 СТАТЬИ 11**

**И СТАТЬЕЙ 14 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА "О ПОРЯДКЕ РАССМОТРЕНИЯ**

**ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"**

1. Гражданин В.В. Гуров оспаривает конституционность следующих норм Федерального закона от 2 мая 2006 года N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации":

пунктов 1 и 4 части 1 статьи 10, предусматривающих, что государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости - с участием гражданина, направившего обращение; дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, указанных в статье 11 данного Федерального закона;

части 5 статьи 11, согласно которой, в случае если в письменном обращении гражданина содержится вопрос, на который ему неоднократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства, руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином по данному вопросу при условии, что указанное обращение и ранее направляемые обращения направлялись в один и тот же государственный орган, орган местного самоуправления или одному и тому же должностному лицу; о данном решении уведомляется гражданин, направивший обращение;

статьи 14, устанавливающей, что государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица осуществляют в пределах своей компетенции контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений, анализируют содержание поступающих обращений, принимают меры по своевременному выявлению и устранению причин нарушения прав, свобод и законных интересов граждан.

Как следует из представленных материалов, В.В. Гуров неоднократно обращался в органы прокуратуры с жалобами на принятые по его заявлениям решения следственных органов об отказе в возбуждении уголовных дел в отношении должностных лиц государственных органов. Однако органы прокуратуры не нашли оснований для принятия мер прокурорского реагирования и впоследствии прекратили переписку с заявителем по вопросам, поставленным в его обращениях. Заявитель, полагая, что органы прокуратуры мотивированно не отклонили все доводы, содержащиеся в его обращениях, обратился в суд с административными исковыми заявлениями об оспаривании ответов прокуратуры. Суды, не установив каких-либо нарушений в порядке рассмотрения обращений заявителя органами прокуратуры, отказали в удовлетворении указанных административных исковых заявлений.

В.В. Гуров просит признать оспариваемые законоположения не соответствующими статьям 19, 21 (часть 1), 24 (часть 2), 33, 45, 46 (части 1 и 2), 75.1 и 123 (часть 3) Конституции Российской Федерации, поскольку они, по его мнению, позволяют должностным лицам игнорировать доводы, содержащиеся в обращении гражданина.

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

**Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал, что Федеральный** **закон** **"О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации", образуя законодательную основу регулирования правоотношений, связанных с реализацией гражданами Российской Федерации конституционного права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, определяет права и обязанности участников соответствующих отношений, базовые гарантии, порядок рассмотрения обращений граждан (****Постановление** **от 18 июля 2012 года N 19-П; определения от 21 мая 2015 года** **N 1163-О****, от 29 сентября 2015 года** **N 2310-О****, от 25 мая 2017 года** **N 1009-О****, от 17 июля 2018 года** **N 1715-О****, от 18 июля 2019 года** **N 2157-О****, от 23 апреля 2020 года** **N 842-О** **и др.).**

**Гарантируя реализацию указанного конституционного права, Федеральный** **закон** **"О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" устанавливает обязанности органов публичной власти по рассмотрению обращений. В частности, данный Федеральный** **закон** **обязывает государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо обеспечить объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, а также дать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов (****пункты 1** **и** **4 части 1 статьи 10****). Причем государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица осуществляют в пределах своей компетенции контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений, анализируют содержание поступающих обращений, принимают меры по своевременному выявлению и устранению причин нарушения прав, свобод и законных интересов граждан** **(статья 14)****, а лица, виновные в нарушении указанного Федерального** **закона****, несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации** **(статья 15)****.**

**Кроме того, прекращение переписки с гражданином возможно только в том случае, если в его письменном обращении содержится вопрос, на который ему неоднократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства, а также при условии, что указанное обращение и ранее направляемые обращения направлялись в один и тот же государственный орган, орган местного самоуправления или одному и тому же должностному лицу** **(часть 5 статьи 11)****.**

**Исполнение обязанности по рассмотрению обращений (в том числе в части того, дан ли ответ гражданину по существу поставленных им в обращении вопросов; правомерно ли с ним была прекращена переписка) подлежит судебному контролю по жалобе самого гражданина на принятое по его обращению решение или на действие (бездействие) в связи с его рассмотрением** **(пункт 4 статьи 5)****.**

**Таким образом,** **пункты 1** **и** **4 части 1 статьи 10****,** **часть 5 статьи 11** **и** **статья 14** **Федерального закона "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации", действующие во взаимосвязи с иными нормами данного Федерального** **закона****, не позволяют должностным лицам игнорировать какие-либо доводы, содержащиеся в обращении гражданина, и не допускают произвольного прекращения с ним переписки.**

**ОПРЕДЕЛЕНИЕ**

**от 29 сентября 2020 г. N 2360-О**

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

**ФАТЕЕВА ПЕТРА ПЕТРОВИЧА НА НАРУШЕНИЕ ЕГО КОНСТИТУЦИОННЫХ**

**ПРАВ ЧАСТЬЮ 5 СТАТЬИ 11 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА "О ПОРЯДКЕ**

**РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"**

1. Гражданин П.П. Фатеев оспаривает конституционность части 5 статьи 11 Федерального закона от 2 мая 2006 года N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации", согласно которой, в случае если в письменном обращении гражданина содержится вопрос, на который ему неоднократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства, руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином по данному вопросу при условии, что указанное обращение и ранее направляемые обращения направлялись в один и тот же государственный орган, орган местного самоуправления или одному и тому же должностному лицу; о данном решении уведомляется гражданин, направивший обращение.

Как следует из представленных материалов, П.П. Фатеев неоднократно направлял обращения в федеральное государственное казенное учреждение дополнительного профессионального образования "Тюменский институт повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации" по вопросам, связанным с привлечением его к дисциплинарной ответственности и увольнением, притом что ранее эти вопросы выступали предметом судебных разбирательств. Решением начальника названного института переписка с заявителем была прекращена; при этом было указано, что с П.П. Фатеевым прекращается переписка по поводу разрешенных судами гражданских дел по искам заявителя против института. Заявитель оспорил данное решение, полагая, что переписка может быть прекращена только по конкретным вопросам, указанным в обращении. Решением Калининского районного суда города Тюмени от 15 июля 2019 года, оставленным без изменения вышестоящими судами, П.П. Фатееву было отказано в удовлетворении соответствующего административного искового заявления. Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 20 апреля 2020 года было отказано в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Заявитель просит признать оспариваемое законоположение не соответствующим статьям 2, 17 (часть 1), 18, 19 (часть 1), 33 и 55 Конституции Российской Федерации, поскольку оно позволяет образовательному учреждению прекращать переписку с гражданином не по конкретным вопросам, поставленным в его обращении, а абстрактно - по поводу имевших место судебных споров данного гражданина и образовательного учреждения.

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

**Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, сама по себе** **часть 5 статьи 11** **Федерального закона "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" не может расцениваться как нарушающая конституционные права граждан, поскольку она направлена на предотвращение злоупотребления гражданами правом обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления путем многократного направления обращений, совпадающих по своему предмету и основаниям; в случае же, когда компетентный орган или должностное лицо приняли незаконное, по мнению гражданина, решение о прекращении с ним переписки, данное решение, а также последующее бездействие органа или лица при направлении гражданином аналогичных обращений могут быть обжалованы в суд в соответствии с законодательством Российской Федерации (определения от 19 октября 2010 года** **N 1268-О-О****, от 24 сентября 2013 года** **N 1309-О****, от 18 июля 2017 года** **N 1768-О** **и от 26 марта 2019 года** **N 840-О****).**

Оценка же обоснованности прекращения образовательным учреждением переписки с заявителем, равно как и обоснованности судебных актов, в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации не входит (статья 125 Конституции Российской Федерации и статья 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации").

**ОПРЕДЕЛЕНИЕ**

**от 15 октября 2020 г. N 2372-О**

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

**С ОГРАНИЧЕННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТЬЮ "ОРЛИНОВСКОЕ ОХОТНИЧЬЕ**

**ХОЗЯЙСТВО" НА НАРУШЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ И СВОБОД**

**ЧАСТЬЮ 3 СТАТЬИ 71 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА "ОБ ОХОТЕ**

**И О СОХРАНЕНИИ ОХОТНИЧЬИХ РЕСУРСОВ И О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ**

**В ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ",**

**А ТАКЖЕ ЧАСТЯМИ 1 И 3 СТАТЬИ 2 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА**

**"ОБ ОСОБЕННОСТЯХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ В ОБЛАСТИ ОХОТЫ И СОХРАНЕНИЯ ОХОТНИЧЬИХ РЕСУРСОВ НА ТЕРРИТОРИИ РЕСПУБЛИКИ КРЫМ"**

1. ООО "Орлиновское охотничье хозяйство" оспаривает конституционность части 3 статьи 71 Федерального закона от 24 июля 2009 года N 209-ФЗ "Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", в соответствии с которой юридические лица, индивидуальные предприниматели, у которых право долгосрочного пользования животным миром возникло на основании долгосрочных лицензий на пользование животным миром в отношении охотничьих ресурсов до дня вступления в силу данного Федерального закона, при исполнении ими условий таких лицензий вправе заключить охотхозяйственные соглашения в отношении охотничьих угодий, указанных в договорах о предоставлении в пользование территорий или акваторий, без проведения аукциона на право заключения охотхозяйственных соглашений на срок сорок девять лет.

Заявитель оспаривает также конституционность положений статьи 2 Федерального закона от 3 июля 2016 года N 309-ФЗ "Об особенностях правового регулирования отношений в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов на территории Республики Крым", устанавливающих, что юридические лица, индивидуальные предприниматели, которые осуществляют виды деятельности в сфере охотничьего хозяйства на территории Республики Крым и которым охотничьи угодья предоставлены во временное долгосрочное пользование до дня вступления в силу Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 года N 6-ФКЗ "О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя" на основании документов о предоставлении во временное долгосрочное пользование охотничьих угодий, действующих на день принятия в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации нового субъекта - Республики Крым, вправе заключить до 1 января 2017 года охотхозяйственные соглашения в отношении охотничьих угодий, указанных в документах о предоставлении во временное долгосрочное пользование охотничьих угодий, без проведения аукциона на право заключения охотхозяйственных соглашений (часть 1); органы исполнительной власти Республики Крым обязаны заключить охотхозяйственные соглашения с указанными лицами в течение одного месяца с даты их обращения в органы исполнительной власти Республики Крым, но не позднее 1 января 2017 года (часть 3).

Как следует из представленных материалов, решением X сессии Севастопольского городского Совета V созыва от 8 апреля 2008 года N 4028 "О предоставлении ООО "Орлиновское охотничье хозяйство" в пользование охотничьих угодий, расположенных на подведомственной Севастопольскому городскому Совету территории" заявителю предоставлены в пользование охотничьи угодья общей площадью 12 770,5 га на срок двадцать пять лет. В соответствии с договором об организации взаимоотношений между землепользователем и пользователем охотничьих угодий от 24 октября 2008 года и типовым договором об условиях ведения охотничьего хозяйства от 30 декабря 2008 года, которые были заключены ООО "Орлиновское охотничье хозяйство" с Государственным предприятием "Севастопольское опытное лесоохотничье хозяйство", общество получило указанные охотничьи угодья в долгосрочное пользование для ведения охотничьего хозяйства.

В связи с образованием в составе Российской Федерации новых субъектов Российской Федерации - Республики Крым и города федерального значения Севастополя и принятием Федерального закона "Об особенностях правового регулирования отношений в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов на территории Республики Крым" ООО "Орлиновское охотничье хозяйство" обратилось в Главное управление природных ресурсов и экологии города Севастополя с заявлением о заключении охотхозяйственного соглашения. По результатам рассмотрения этого заявления 16 июня 2017 года между ними было заключено охотхозяйственное соглашение на срок сорок девять лет (с учетом изменений, внесенных дополнительным соглашением), предусматривающее предоставление обществу в аренду земельных и лесных участков площадью 12 770,5 га и наделяющее его правом на добычу охотничьих ресурсов в границах соответствующих охотничьих угодий.

Заместитель Генерального прокурора Российской Федерации, полагая, что льготный порядок заключения охотхозяйственного соглашения - без проведения аукциона (в том числе в переходный период, связанный с образованием нового субъекта Российской Федерации - города федерального значения Севастополя) - не распространяется на заявителя, обратился в Арбитражный суд города Севастополя с иском в защиту публичных интересов и интересов субъекта Российской Федерации - города федерального значения Севастополя к Главному управлению природных ресурсов и экологии города Севастополя и ООО "Орлиновское охотничье хозяйство" о признании недействительным охотхозяйственного соглашения от 16 июня 2017 года, дополнительных соглашений к нему и договоров аренды лесных участков, а также о применении последствий недействительности ничтожных сделок.

Решением Арбитражного суда города Севастополя от 28 декабря 2018 года указанный иск удовлетворен полностью. Арбитражный суд первой инстанции указал, что спорное охотхозяйственное соглашение могло быть заключено только по результатам аукциона, а часть 3 статьи 71 Федерального закона "Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" не подлежит применению, поскольку правовая регламентация разрешительной системы пользования охотничьими угодьями и сама система разрешительной документации по законодательству Украины и по законодательству Российской Федерации не отвечают признакам полной тождественности (указанная норма применима к лицам, у которых право долгосрочного пользования животным миром возникло на основании соответствующих долгосрочных лицензий, однако общество к их числу не относится, так как его права возникли на основании иных документов); при этом правоотношения в области охоты и охотничьих ресурсов на территории города федерального значения Севастополя не входят в предмет регулирования Федерального закона "Об особенностях правового регулирования отношений в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов на территории Республики Крым".

Постановлением Двадцать первого арбитражного апелляционного суда от 11 июня 2019 года решение Арбитражного суда города Севастополя от 28 декабря 2018 года отменено и по делу принят новый судебный акт. Арбитражный суд апелляционной инстанции указал, что правовое значение юридически значимых документов, в том числе разрешительной документации, подтверждающей право лица на охотпользование, выданное органами власти Украины, признается в Российской Федерации; при этом как договор на ведение охотничьего хозяйства, заключенный в соответствии с законодательством Украины, так и долгосрочная лицензия на пользование животным миром, выданная согласно законодательству Российской Федерации, содержали в себе сроки пользования, площади угодий, описание границ угодий, виды охотничьих животных, объем основных прав и обязанностей пользователей при осуществлении охотхозяйственной деятельности, которые также являются аналогичными. В связи с этим апелляционный суд пришел к выводу о полной тождественности комплекса прав охотпользователей, закрепленных в указанных документах.

Постановлением Арбитражного суда Центрального округа от 19 ноября 2019 года отменено постановление Двадцать первого арбитражного апелляционного суда от 11 июня 2019 года и оставлено в силе решение Арбитражного суда города Севастополя от 28 декабря 2018 года. Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2020 года ООО "Орлиновское охотничье хозяйство" отказано в передаче его кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

Как утверждает ООО "Орлиновское охотничье хозяйство", часть 3 статьи 71 Федерального закона "Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", а также части 1 и 3 статьи 2 Федерального закона "Об особенностях правового регулирования отношений в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов на территории Республики Крым" по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, не позволяют заключать без проведения аукциона охотхозяйственные соглашения с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими виды деятельности в сфере охотничьего хозяйства на территории города федерального значения Севастополя, которым охотничьи угодья предоставлены во временное долгосрочное пользование до принятия в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов Российской Федерации - Республики Крым и города федерального значения Севастополя. В связи с этим заявитель просит признать данные законоположения не соответствующими статьям 5 (часть 4), 8 (часть 1), 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1) и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации.

2. В соответствии со статьей 6 Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов (подписан в городе Москве 18 марта 2014 года и ратифицирован Федеральным законом от 21 марта 2014 года N 36-ФЗ) и статьями 6 и 12.1 Федерального конституционного закона "О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя" со дня принятия в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов и до 1 января 2015 года действует переходный период, в течение которого урегулируются вопросы интеграции новых субъектов Российской Федерации в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы Российской Федерации, в систему органов государственной власти Российской Федерации, при этом особенности регулирования лесных отношений, имущественных и земельных отношений сохраняются до 1 января 2019 года и до 1 января 2023 года соответственно.

**Как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, наличие переходного периода само по себе является необходимым следствием образования в Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя. Его конкретное содержание должно получить нормативное развитие в федеральном конституционном законе о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и в уточняющем и конкретизирующем его положения отраслевом законодательстве, с тем чтобы обеспечить баланс потребностей интеграции новых субъектов в Российскую Федерацию, с одной стороны, и иных конституционных ценностей - с другой. При этом интеграция новых субъектов в российскую правовую систему осуществляется в целях обеспечения максимальной стабильности правового регулирования и избежания в нем пробелов, затрудняющих реализацию прав, свобод и законных интересов граждан и организаций (****Постановление** **от 19 марта 2014 года N 6-П).**

**В этих целях был принят Федеральный** **закон** **"Об особенностях правового регулирования отношений в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов на территории Республики Крым", определяющий особенности правового регулирования отношений в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации нового субъекта - Республики Крым. При этом правовое значение названного Федерального** **закона** **заключается в том, что предусмотренные** **частью 3 статьи 71** **Федерального закона "Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" гарантии фактически распространяются на данную территорию с учетом того, что основания возникновения права долгосрочного пользования охотничьими ресурсами по законодательству Украины и по законодательству Российской Федерации, как на это обращали внимание арбитражные суды в деле заявителя, отличаются.**

**Такое переходное регулирование, несмотря на существующие отличия в регламентации спорных правоотношений, направлено на указанные в** **Постановлении** **Конституционного Суда Российской Федерации от 19 марта 2014 года N 6-П конституционно значимые цели, предопределившие необходимость сущностного разрешения спорных ситуаций в сфере пользования охотничьими угодьями, возникающих в период интеграции принятой в состав Российской Федерации Республики Крым.**

3. Конституционный Суд Российской Федерации, рассматривая вопрос о конституционности части 3 статьи 71 Федерального закона "Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", в Постановлении от 25 июня 2015 года N 17-П указал следующее.

Из системного анализа положений законодательства об охоте и сохранении охотничьих ресурсов следует, что юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, допущенным к долгосрочному пользованию животным миром в целях охоты на основании Федерального закона от 24 апреля 1995 года N 52-ФЗ "О животном мире", со дня вступления в силу Федерального закона "Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (1 апреля 2010 года) предоставлена возможность по собственному выбору либо продолжить осуществление своего права в соответствии с долгосрочной лицензией, либо в установленном порядке заключить без проведения аукциона охотхозяйственное соглашение с соблюдением предусмотренных законом условий. В последнем случае они приобретают все права охотпользователей, закрепленные Федеральным законом "Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", в том числе не принадлежащие обладателям долгосрочных лицензий.

Такое правовое регулирование, будучи ориентированным на сохранение права пользования животным миром в отношении охотничьих ресурсов юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, у которых оно возникло на основании долгосрочных лицензий до 1 апреля 2010 года, посредством предоставления им возможности по своему выбору продолжить осуществление охотхозяйственной деятельности на основании имеющейся лицензии либо без проведения аукциона заключить охотхозяйственное соглашение, не выходит за пределы дискреционных полномочий федерального законодателя и как таковое согласуется с вытекающим из статей 1 (часть 1), 2, 15 (часть 2), 17 (часть 1), 18, 19 (часть 1) и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации принципом поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему правовых норм, надлежащее гарантирование правового положения субъектов длящихся правоотношений, предоставление им адекватных временных и иных возможностей для адаптации к изменившимся нормативным условиям приобретения и реализации соответствующих прав и свобод.

Наделение юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих пользование животным миром на основании долгосрочных лицензий, правом заключать охотхозяйственные соглашения без проведения аукциона может также рассматриваться и как свидетельствующее о намерении федерального законодателя предусмотреть для таких охотпользователей - исходя из презумпции их добросовестности - льготный порядок получения (продления) прав на данный вид природопользования, направленный на стимулирование их заинтересованности в устойчивом использовании, воспроизводстве и охране объектов животного мира и иных природных ресурсов. В этом контексте предусмотренное частью 3 статьи 71 Федерального закона "Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" исключение из общего правила об обязательном проведении аукциона на право заключения охотхозяйственных соглашений, касающееся охотпользователей, действующих на основании долгосрочных лицензий, с точки зрения преследуемых целей отвечает критериям равенства, соразмерности и справедливости.

Согласуется с этими критериями и распространение в переходный интеграционный период льготного порядка получения прав на долгосрочное пользование охотничьими ресурсами на территорию нового субъекта Российской Федерации - Республики Крым, предусмотренное Федеральным законом "Об особенностях правового регулирования отношений в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов на территории Республики Крым". В частности, юридические лица, индивидуальные предприниматели, которые осуществляют виды деятельности в сфере охотничьего хозяйства на территории Республики Крым и которым охотничьи угодья предоставлены во временное долгосрочное пользование до дня вступления в силу Федерального конституционного закона "О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя" на основании документов о предоставлении во временное долгосрочное пользование охотничьих угодий, действующих на день принятия в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации нового субъекта - Республики Крым, вправе заключить до 1 января 2017 года охотхозяйственные соглашения в отношении охотничьих угодий, указанных в документах о предоставлении во временное долгосрочное пользование охотничьих угодий, без проведения аукциона на право заключения охотхозяйственных соглашений (часть 1 статьи 3); при этом органы исполнительной власти Республики Крым обязаны заключить охотхозяйственные соглашения с указанными лицами в течение одного месяца с даты их обращения в органы исполнительной власти Республики Крым, но не позднее 1 января 2017 года (часть 3 статьи 3).

4. В то же время по буквальному смыслу положений названного Федерального закона данное регулирование не распространяется на территорию другого, также вновь образованного в составе Российской Федерации субъекта - города федерального значения Севастополя.

**Как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, возможность принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта прямо закреплена** **статьей 65 (часть 2)** **Конституции Российской Федерации, а соответствующие статусы субъектов Российской Федерации, включая республику и город федерального значения, указаны в ее** **статьях 5****,** **65** **и** **66****. Исходя из этих положений и учитывая конкретно-исторические особенности, характеризующие формирование различных субъектов Российской Федерации, наделение Республики Крым после ее принятия в Российскую Федерацию статусом республики в составе Российской Федерации, а города Севастополя - статусом города федерального значения не может быть поставлено под сомнение и соответствует** **Конституции** **Российской Федерации (****Постановление** **от 19 марта 2014 года N 6-П).**

Согласно Конституции Российской Федерации, ее статье 5, Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов - равноправных субъектов Российской Федерации (часть 1); во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации равноправны между собой (часть 4).

**Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал, что конституционное равноправие субъектов Российской Федерации, обусловливающее необходимость соблюдения баланса интересов и внедрения общефедеральных стандартов во всех сферах жизнедеятельности субъектов Российской Федерации, не исключает, однако, возможность определенных особенностей их правового статуса, связанных с факторами исторического, национального, территориального и иного характера, что позволяет федеральному законодателю в рамках предоставленной ему дискреции устанавливать различный порядок утверждения тех или иных нормативных актов в отдельных субъектах Российской Федерации с учетом особенностей их правового статуса и обусловленной ими специфики местного самоуправления (постановления от 15 июля 1996 года** **N 16-П****, от 28 марта 2017 года** **N 10-П** **и др.).**

**В частности, Конституционный Суд Российской Федерации указывал, что особенности статуса городов федерального значения - территории которых как субъектов Российской Федерации, где в соответствии с прямым указанием** **Конституции** **Российской Федерации осуществляется государственная власть (****статья 11, часть 2****;** **статья 77, часть 1****), совпадают с их территориями как городских поселений, где обязательным является осуществление местного самоуправления, - предопределяют необходимость принятия мер, в том числе законодательных, для разграничения государственной власти и местного самоуправления, с тем чтобы обеспечить баланс интересов города федерального значения как субъекта Российской Федерации и находящихся на его территории муниципальных образований, не допустить произвольное ограничение права населения на осуществление местного самоуправления (постановления от 8 октября 1997 года** **N 13-П** **и от 28 марта 2017 года** **N 10-П****; определения от 15 ноября 2001 года** **N 241-О****, от 10 ноября 2002 года** **N 281-О****, от 6 февраля 2003 года** **N 75-О****, от 5 июня 2003 года** **N 274-О****, от 9 июня 2004 года** **N 231-О****, от 21 апреля 2005 года** **N 225-О** **и др.).**

**В связи с этим Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно обращал внимание на то, что правовым статусом городов федерального значения определяется специфика регламентации тех или иных правоотношений - муниципальных, имущественных, финансовых, градостроительных и т.д., обусловленная необходимостью сохранения единства городского хозяйства, равно как и иными объективными особенностями городов федерального значения как субъектов Российской Федерации (постановления от 8 октября 1997 года** **N 13-П** **и от 28 марта 2017 года** **N 10-П****; определения от 21 апреля 2005 года** **N 225-О****, от 30 сентября 2010 года** **N 1246-О-О****, от 17 июля 2018 года** **N 1728-О** **и др.).**

**5. Федеральный законодатель, реализуя при принятии Федерального** **закона** **"Об особенностях правового регулирования отношений в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов на территории Республики Крым" возложенные на него статьями 72 (****пункты "в"****,** **"д"****,** **"к" части 1****) и** **76 (часть 2)** **Конституции Российской Федерации полномочия и учитывая особенности статуса республики и города федерального значения как субъектов Российской Федерации, не предусмотрел распространение данного регулирования на территорию нового субъекта Российской Федерации - города федерального значения Севастополя, поскольку такой подход не соотносится с правовым статусом города федерального значения и не соответствует конституционному требованию по осуществлению согласованного правового регулирования по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, определяемого конституционными принципами равенства, справедливости, соразмерности и сбалансированности (****Постановление** **Конституционного Суда Российской Федерации от 28 января 2020 года N 5-П; определения Конституционного Суда Российской Федерации от 2 июля 2013 года** **N 1054-О****, от 16 января 2018 года** **N 6-О****, от 26 марта 2020 года** **N 741-О** **и др.).**

5.1. В соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации к основным принципам земельного законодательства, наряду с другими, относятся приоритет сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий, согласно которому изменение целевого назначения ценных земель сельскохозяйственного назначения, земель, занятых защитными лесами, земель особо охраняемых природных территорий и объектов, земель, занятых объектами культурного наследия, других особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий для иных целей ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами; деление земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства; а также дифференцированный подход к установлению правового режима земель, в соответствии с которым при определении их правового режима должны учитываться природные, социальные, экономические и иные факторы (подпункты 6, 8 и 10 пункта 1 статьи 1).

Земли в Российской Федерации по целевому назначению подразделяются на земли сельскохозяйственного назначения, земли населенных пунктов; земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения, земли особо охраняемых территорий и объектов, земли лесного фонда, земли водного фонда и земли запаса (пункт 1 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации). В частности, данным Кодексом определяется правовой режим земель населенных пунктов, которыми признаются земли, используемые и предназначенные для застройки и развития населенных пунктов, в состав которых могут входить земельные участки, отнесенные в соответствии с градостроительными регламентами к определенным территориальным зонам (пункт 1 статьи 83 и пункт 1 статьи 85). При этом градостроительный регламент территориальной зоны определяет основу правового режима земельных участков и обязателен для исполнения всеми собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков независимо от форм собственности и иных прав на земельные участки (пункты 2 и 3 статьи 85).

5.2. В свою очередь Федеральный закон "Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" определяет охотничьи угодья как территории, в границах которых допускается осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства, и предусматривает, что в границы охотничьих угодий включаются земли, правовой режим которых допускает осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства (пункт 15 статьи 1 и часть 1 статьи 7).

В силу пункта 16 статьи 32 названного Федерального закона установление порядка составления схемы размещения, использования и охраны охотничьих угодий на территории субъекта Российской Федерации, а также требований к ее составу и структуре относится к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов. При этом согласно пункту 13 приложения к Требованиям к составу и структуре схемы размещения, использования и охраны охотничьих угодий на территории субъекта Российской Федерации (приложение 2 к приказу Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 31 августа 2010 года N 335 "Об утверждении порядка составления схемы размещения, использования и охраны охотничьих угодий на территории субъекта Российской Федерации, а также требований к ее составу и структуре") территории, занятые населенными пунктами, являются непригодными для ведения охотничьего хозяйства.

Согласно части 1 статьи 122 Лесного кодекса Российской Федерации на землях населенных пунктов могут располагаться леса, в том числе городские леса и другие защитные леса.

Соглашением между Федеральным агентством лесного хозяйства и Правительством Севастополя о передаче Правительству Севастополя осуществления части полномочий в области лесных отношений (утверждено распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2014 года N 1325-р) Правительству Севастополя передано полномочие по определению количества лесничеств и установлению их границ, а также отнесение лесов к защитным лесам и выделение особо защитных участков лесов, установление и изменение их границ. Во исполнение данных полномочий приказом Управления лесного и охотничьего хозяйства города Севастополя от 24 декабря 2014 года N 26 "Об отнесении лесов на территории города Севастополя к защитным лесам и установлении их границ" и Указом Губернатора города Севастополя от 1 июня 2016 года N 39-УГ "Об утверждении Лесного плана города Севастополя" осуществлено отнесение лесов на территории города федерального значения Севастополя к защитным лесам с установлением их границ.

5.3. В силу Лесного кодекса Российской Федерации защитные леса подлежат освоению в целях сохранения средообразующих, водоохранных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций лесов с одновременным использованием лесов при условии, если это использование совместимо с целевым назначением защитных лесов и выполняемыми ими полезными функциями (часть 4 статьи 12); в защитных лесах запрещается осуществление деятельности, несовместимой с их целевым назначением и полезными функциями (часть 6 статьи 111); в лесопарковых зонах, зеленых зонах и городских лесах запрещается осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства (пункт 2 части 2 и пункт 1 части 4 статьи 114, пункт 2 части 2 статьи 116).

В соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 111 данного Кодекса в числе категорий защитных лесов выделяются леса, расположенные на особо охраняемых природных территориях.

**Согласно требованиям** **пунктов 1** **и** **3 статьи 24** **Федерального закона от 14 марта 1995 года N 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях" на территориях государственных природных заказников постоянно или временно запрещается или ограничивается любая деятельность, если она противоречит целям создания государственных природных заказников или причиняет вред природным комплексам и их компонентам; особенности режима особой охраны конкретного государственного природного заказника регионального значения определяются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принявшими решение о создании этого государственного природного заказника.**

**Таким образом, согласованным регулированием, осуществляемым положениями земельного законодательства, лесного законодательства, законодательства об особо охраняемых природных территориях и законодательства об охоте и сохранении охотничьих ресурсов, не предусматривается осуществление на землях населенных пунктов, а также на особо охраняемых природных территориях видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства. Сказанное согласуется и с подходом Конституционного Суда Российской Федерации, изложенным в** **Определении** **от 25 февраля 2016 года N 327-О, в котором также отмечается отсутствие возможности осуществления на землях населенных пунктов видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства.**

5.4. В соответствии с Законом города Севастополя от 3 июня 2014 года N 17-ЗС "Об установлении границ и статусе муниципальных образований в городе Севастополе" на территории города федерального значения Севастополя образованы внутригородские муниципальные образования, включающие населенные пункты. При этом частью 1 статьи 9 Закона города Севастополя от 15 декабря 2015 года N 212-ЗС "Об особо охраняемых природных территориях в городе Севастополе" определено, что в целях защиты и охраны особо охраняемых природных территорий в границах таких территорий устанавливается режим особой охраны, представляющей собой систему ограничений и запретов в отношении хозяйственной и иной деятельности, которая причиняет или может причинить вред природным комплексам и объектам особо охраняемых природных территорий. В частности, в соответствии с пунктом 3.3 главы 3 Лесохозяйственного регламента Севастопольского лесничества города федерального значения Севастополя (утвержден приказами Управления лесного и охотничьего хозяйства города Севастополя от 10 февраля 2016 года и Главного управления природных ресурсов и экологии города Севастополя от 3 августа 2017 года N ПР/253) на всей территории государственного ландшафтного заказника регионального значения "Мыс Айя" запрещаются все виды охоты.

Это означает, что **осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства на территории населенных пунктов города федерального значения Севастополя, а также на территории названного заказника не соотносится с указанными нормами федерального и регионального законодательства. В связи с этим федеральный законодатель, действующий в пределах конституционных ограничений и учитывающий объективные особенности правового статуса города федерального значения, был не вправе автоматически распространить устанавливаемый Федеральным** **законом** **"Об особенностях правового регулирования отношений в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов на территории Республики Крым" льготный режим заключения охотхозяйственных соглашений, помимо территории Республики Крым, и на территорию города федерального значения Севастополя.**

**Этим, однако, не исключается для федерального законодателя возможность специального регулирования указанных правоотношений с учетом специфики территориальной организации публичной власти в границах данного города федерального значения, допускающего ведение охотничьего хозяйства вне пределов земель населенных пунктов и иных территорий, в пределах которых не предусматривается осуществление деятельности в сфере охотничьего хозяйства.**

6. Как следует из представленных материалов, основанием признания арбитражными судами недействительным охотхозяйственного соглашения от 16 июня 2017 года, заключенного между Главным управлением природных ресурсов и экологии города Севастополя и ООО "Орлиновское охотничье хозяйство", дополнительных соглашений к нему и договоров аренды лесных участков послужило установление их несоответствия действующему законодательству Российской Федерации: невозможность ведения охотхозяйственной деятельности на территории, указанной в документах о предоставлении во временное долгосрочное пользование охотничьих угодий, в частности на территории государственного ландшафтного заказника регионального значения "Мыс Айя".

Отклоняя выводы, сделанные арбитражными судами, заявитель выражает несогласие с оценкой ими доказательств, предлагает Конституционному Суду Российской Федерации распространить действие оспариваемых законоположений на территорию города федерального значения Севастополя без учета требований земельного законодательства, лесного законодательства, законодательства об особо охраняемых природных территориях и законодательства об охоте и охотничьих ресурсах и тем самым требует от Конституционного Суда Российской Федерации осуществления специального правового регулирования спорных правоотношений. Однако исследование фактических обстоятельств и проверка правильности судебных актов, равно как и осуществление законодательных функций, не относятся 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".

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

**от 16 октября 2020 г. N 42-П**

**ПО ДЕЛУ О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ**

**ЧАСТИ 1 СТАТЬИ 8.8 КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В СВЯЗИ С ЖАЛОБОЙ**

**ГРАЖДАНКИ М.Г. АНЦИНОВОЙ**

1. Часть 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации закрепляет, что использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием, за исключением случаев, предусмотренных частями 2, 2.1 и 3 данной статьи, влечет наложение административного штрафа в случае, если определена кадастровая стоимость земельного участка, на граждан в размере от 0,5 до 1 процента кадастровой стоимости земельного участка, но не менее десяти тысяч рублей, на должностных лиц - от 1 до 1,5 процента кадастровой стоимости земельного участка, но не менее двадцати тысяч рублей, на юридических лиц - от 1,5 до 2 процентов кадастровой стоимости земельного участка, но не менее ста тысяч рублей, а в случае, если не определена кадастровая стоимость земельного участка, на граждан в размере от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей, на должностных лиц - от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей, на юридических лиц - от ста тысяч до двухсот тысяч рублей.

Конституционность приведенного законоположения оспаривает гражданка М.Г. Анцинова, которая постановлением заместителя главного государственного инспектора Забайкальского края по использованию и охране земель - начальника отдела государственного земельного надзора, геодезии и картографии Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Забайкальскому краю от 24 августа 2017 года признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации, и подвергнута административному наказанию в виде административного штрафа в размере десяти тысяч рублей. По мнению указанного должностного лица, заявительница, являвшаяся согласно сведениям Единого государственного реестра недвижимости собственником двух земельных участков, отнесенных к категории земель населенных пунктов (зона застройки индивидуальными жилыми домами "Ж-3"), с установленными видами разрешенного использования "размещение индивидуального жилого дома" и "завершение строительства индивидуального жилого дома", наряду с этим содержала на них сельскохозяйственных животных (кур, уток, свиней, коз), т.е. использовала свои земельные участки с нарушением Классификатора видов разрешенного использования земельных участков (утвержден приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 1 сентября 2014 года N 540), поскольку этим Классификатором на земельных участках, предоставляемых для индивидуального жилищного строительства (код 2.1), не предусматривается возможность содержания сельскохозяйственных животных.

Не согласившись с оценкой противоправности своих действий в качестве основания для привлечения к административной ответственности, М.Г. Анцинова в судебном порядке оспорила постановление о назначении ей административного штрафа. Однако решением судьи Ингодинского районного суда города Читы от 12 декабря 2017 года, оставленным без изменения судами вышестоящих инстанций (решение судьи Забайкальского краевого суда от 29 января 2018 года, постановление председателя Забайкальского краевого суда от 8 ноября 2018 года, постановление судьи Верховного Суда Российской Федерации от 5 марта 2019 года), в удовлетворении жалобы заявительницы на указанное постановление было отказано.

Подтверждая законность привлечения М.Г. Анциновой к административной ответственности, суды, опираясь, помимо прочего, на положения Земельного кодекса Российской Федерации (пункт 3 статьи 85) и Федерального закона от 13 июля 2015 года N 218-ФЗ "О государственной регистрации недвижимости" (пункт 4 части 5 статьи 8, пункт 3 статьи 13 и пункт 2 части 1 статьи 32), руководствовались тем, что выбор любого вида разрешенного использования земельного участка из числа всех допустимых для категории, к которой относится земельный участок, в соответствии с зонированием территорий должен быть оформлен в установленном законом порядке, а потому фактическое изменение собственником (правообладателем) разрешенных видов его использования невозможно без уведомительного отражения в Едином государственном реестре недвижимости. Исходя из этого решением судьи Ингодинского районного суда города Читы от 12 декабря 2017 года и постановлением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 5 марта 2019 года были отвергнуты доводы М.Г. Анциновой о том, что согласно Правилам землепользования и застройки города Читы (утверждены решением Думы городского округа "Город Чита" от 12 ноября 2009 года N 171) принадлежащие ей земельные участки отнесены к зоне застройки индивидуальными жилыми домами (основной вид использования), в которой также предусмотрена возможность возведения построек для содержания скота и птицы (вспомогательный вид использования), вследствие чего она в силу пункта 2 статьи 7 и пункта 3 статьи 85 Земельного кодекса Российской Федерации могла самостоятельно выбирать любой, в том числе вспомогательный, вид их разрешенного использования из предусмотренных зонированием территорий видов без дополнительных разрешений и процедур согласования.

В то же время вынесенным в отношении заявительницы решением судьи Забайкальского краевого суда от 29 января 2018 года были признаны безосновательными для целей ее привлечения к административной ответственности ссылки должностного лица административного органа и судьи районного суда на Классификатор видов разрешенного использования земельных участков, так как согласно части 11 статьи 34 Федерального закона от 23 июня 2014 года N 171-ФЗ "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" разрешенное использование земельных участков, установленное до дня утверждения в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации классификатора видов разрешенного использования земельных участков, признается действительным вне зависимости от его соответствия указанному классификатору.

М.Г. Анцинова утверждает, что часть 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации, устанавливающая ответственность за использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием (за исключением случаев, предусмотренных частями 2, 2.1 и 3 этой же статьи), необоснованно ограничивает в отношении собственников (правообладателей) земельных участков гарантированное федеральным законом право самостоятельного выбора вида их использования из ранее установленных для определенной территориальной зоны видов разрешенного использования без каких-либо санкций со стороны государства. В связи с этим она просит признать данное законоположение не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 1, 2 и 55 (часть 3), в той мере, в какой по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, оно допускает возможность привлечения к административной ответственности собственника земельного участка, самостоятельно реализовавшего свое право на выбор (фактическое изменение) основного или вспомогательного вида использования земельного участка в пределах установленных для конкретной территориальной зоны видов разрешенного использования.

Поскольку суждения, согласно которым в случае, когда собственник (правообладатель) земельного участка в дополнение к основному виду его разрешенного использования самостоятельно выбирает вспомогательный вид разрешенного использования, от него обязательно требуется внесение в Единый государственный реестр недвижимости соответствующих сведений, а невыполнение этого требования влечет применение части 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации, положены в основу не только решения судьи Ингодинского районного суда города Читы от 12 декабря 2017 года, но и постановления судьи Верховного Суда Российской Федерации от 5 марта 2019 года, являющегося завершающим судебным актом по данному делу, Конституционный Суд Российской Федерации оценивает жалобу М.Г. Анциновой как допустимую, несмотря на то что в промежуточных судебных актах (решение судьи Забайкальского краевого суда от 29 января 2018 года и постановление председателя Забайкальского краевого суда от 8 ноября 2018 года) главным аргументом в пользу законности привлечения заявительницы к административной ответственности признавалось нарушение порядка осуществления вспомогательного разрешенного использования земельного участка в части, касающейся видов сельскохозяйственных животных, возведение строений для содержания которых допускалось на принадлежащих ей земельных участках.

Соответственно, вопросы, связанные с возможностью привлечения к административной ответственности, предусмотренной частью 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации, за нарушение собственником (правообладателем) земельного участка тех или иных правил вспомогательного вида его разрешенного использования, устанавливающих правовой режим целевого использования земель, - принимая во внимание особенности конституционного судопроизводства, осуществляемого по жалобам граждан в порядке конкретного нормоконтроля, - предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу не являются.

Таким образом, с учетом предписаний статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу часть 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации является постольку, поскольку на ее основании в системе действующего правового регулирования разрешается вопрос о привлечении к административной ответственности за использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием в случае, когда собственник (правообладатель) земельного участка использует земельный участок не только в соответствии с основным видом его разрешенного использования, указанным в Едином государственном реестре недвижимости, но и в соответствии со вспомогательным видом разрешенного использования, который предусмотрен правилами землепользования и застройки муниципального образования (градостроительным регламентом) для определенной территориальной зоны без внесения в Единый государственный реестр недвижимости соответствующих сведений.

2. Согласно Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в России как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории; граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю, владеть, пользоваться и распоряжаться ею как единолично, так и совместно с другими лицами при условии, что это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (статья 9, часть 1; статья 17, часть 3; статья 35, часть 2; статья 36, части 1 и 2). Корреспондирующие этим конституционным положениям нормы о праве каждого физического и юридического лица на уважение своей собственности и о запрете произвольно лишать имущества содержатся в статье 17 Всеобщей декларации прав человека и статье 1 Протокола N 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

**В порядке реализации отмеченных предписаний Основного** **Закона****, устанавливающих конституционные параметры правового регулирования земельных отношений, Земельный кодекс Российской Федерации** **(подпункт 8 пункта 1 статьи 1)** **закрепляет в качестве одного из основных принципов земельного законодательства принцип деления земель по целевому назначению на категории. Будучи неотъемлемым элементом правового регулирования земельных отношений, этот принцип призван обеспечить эффективное использование и одновременно охрану земли, каковым целям служат также положения Земельного кодекса Российской Федерации (****пункт 2 статьи 7** **и** **абзац второй статьи 42****) и Гражданского кодекса Российской Федерации** **(пункт 2 статьи 260)****, возлагающие на собственников земельных участков, включая участки, отнесенные к категории земель населенных пунктов, обязанность использовать их в соответствии с разрешенным видом использования и установленным для них целевым назначением (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 30 января 2009 года** **N 1-П****, от 30 июня 2011 года** **N 13-П****, от 14 ноября 2019 года** **N 35-П** **и др.).**

Из приведенных положений Конституции Российской Федерации и раскрывающих их содержание правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации вытекает обязанность законодателя соблюдать при регулировании земельных отношений баланс частных и публичных интересов, обусловленный конституционной ценностью земли как особого природного объекта и важнейшего компонента окружающей среды, и, отдавая себе отчет в том, что требование использования земельных участков по их целевому назначению неизбежно сопряжено с сопутствующим вмешательством в свободу владения, пользования и распоряжения имуществом, не допускать отступления, в том числе при установлении административной ответственности за нарушение данного требования, от конституционных норм, определяющих основания, цели и пределы допустимого ограничения прав и свобод граждан в России как правовом государстве.

**2.1. Конституционный Суд Российской Федерации ранее указывал, что законодатель - в силу** **статей 1 (часть 1)****,** **2****,** **9 (часть 1)****,** **15 (часть 2)****,** **17 (часть 3)****,** **19 (части 1** **и** **2)****,** **36****,** **55 (часть 3)****,** **71 (пункты "а"****,** **"в")****,** **72 (пункт "к" части 1)** **и** **76 (части 1** **и** **2)** **Конституции Российской Федерации - не лишен возможности в рамках предоставленных ему дискреционных полномочий прибегать к установлению административной ответственности за нарушение земельного законодательства, в том числе если такое нарушение связано с использованием земельных участков не по их целевому назначению.**

**Конституционные требования справедливости, гуманизма и пропорциональности предопределяют необходимость дифференциации юридической ответственности в зависимости от существенных обстоятельств, влияющих на выбор в качестве санкций за то или иное противоправное деяние адекватной меры государственного принуждения. Предусматривая для совершивших правонарушение лиц конкретный вид юридической ответственности, необходимо соотносить его с характером действий (бездействия), их опасностью для находящихся под охраной закона ценностей, личностью и степенью вины правонарушителя, гарантируя тем самым разумную сопоставимость порождаемых последствий причиненному вреду и тем самым не прибегая к избыточному ограничению прав и свобод физических и юридических лиц.**

**При этом по смыслу** **статей 49 (часть 1)** **и** **54 (часть 2)** **Конституции Российской Федерации правовое регулирование оснований, условий и сроков административной ответственности обязано учитывать, что она может наступать только за те деяния, которые законом, действующим на момент их совершения, признаются правонарушениями. Наличие состава правонарушения является необходимым основанием для всех видов ответственности, а его признаки и содержание конкретных составов правонарушений должны согласовываться с конституционными принципами демократического правового государства, включая требование справедливости, в его взаимоотношениях с физическими и юридическими лицами как субъектами ответственности. Общепризнанным принципом привлечения к ответственности во всех отраслях права является наличие вины как элемента субъективной стороны состава правонарушения, а всякое исключение из него должно быть выражено прямо и недвусмысленно, т.е. предусмотрено непосредственно в законе.**

**Закрепляя и изменяя составы административных правонарушений и меры ответственности за их совершение, федеральный законодатель связан вытекающими из** **статьи 55 (часть 3)** **Конституции Российской Федерации критериями необходимости, пропорциональности и соразмерности ограничения прав и свобод граждан, а также обязан соблюдать гарантированное** **статьей 19 (часть 1)** **Конституции Российской Федерации равенство всех перед законом, означающее, что любое административное правонарушение, как и санкции за его совершение должны быть четко определены в законе, причем таким образом, чтобы исходя непосредственно из текста нормы - в случае необходимости с помощью толкования, данного ей судами, - каждый мог предвидеть административно-правовые последствия своих действий (бездействия). В противном случае может иметь место противоречивая правоприменительная практика, что ослабляет гарантии государственной защиты прав, свобод и законных интересов граждан (физических лиц) и их объединений (юридических лиц) от произвольного административно-юрисдикционного преследования и наказания (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 1999 года** **N 11-П****, от 19 марта 2003 года** **N 3-П****, от 17 января 2013 года** **N 1-П****, от 10 февраля 2017 года** **N 2-П****, от 18 января 2019 года** **N 5-П****, от 14 ноября 2019 года** **N 35-П****, от 23 июня 2020 года** **N 28-П** **и др.).**

**2.2. Изложенные правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации в полной мере распространяются на предусмотренное** **частью 1 статьи 8.8** **КоАП Российской Федерации законодательное регулирование административной ответственности за нецелевое использование земельных участков. Наряду с этим при оценке конституционности указанной** **нормы** **- поскольку она, равно как и большинство других норм Особенной** **части** **данного Кодекса, имеет бланкетный характер - отдельную значимость приобретает требование ее согласованности в общей системе правового регулирования с соответствующими правилами, установленными регулятивными законодательными (подзаконными) актами.**

**Хотя сам по себе бланкетный характер охранительных норм не может свидетельствовать об их противоречии** **Конституции** **Российской Федерации, в частности ее** **статье 54 (часть 2)****, законодатель, легализуя такие нормы в сфере правового регулирования юридической ответственности, обязан заботиться о надлежащей степени их четкости (ясности), позволяющей заинтересованному лицу посредством обращения к нормативному материалу, содержащемуся в иных правовых актах, соотносить с ними свое поведение (как дозволенное, так и запрещенное) и предвидеть вызываемые им последствия. Соответственно, регулятивные нормы, непосредственно закрепляющие те или иные правила поведения, нарушение которых признается основанием юридической ответственности, должны быть сформулированы так, чтобы содержащиеся в них конструкции (субъективные права, юридические обязанности, юридические процедуры и т.п.) не препятствовали однозначному уяснению смысла действующего правового регулирования (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 31 марта 2011 года** **N 3-П****, от 17 июня 2014 года** **N 18-П****, от 23 сентября 2014 года** **N 24-П****, от 17 февраля 2015 года** **N 2-П****, от 27 февраля 2020 года** **N 10-П** **и др.).**

Следовательно, **применительно к диспозиции** **части 1 статьи 8.8** **КоАП Российской Федерации оценка соблюдения конституционного принципа определенности правового регулирования, подразумевающего ясное и четкое закрепление признаков состава административного правонарушения в качестве основания предусмотренной ею административной ответственности, невозможна в отрыве от нормативных положений, устанавливающих порядок и условия разрешенного целевого использования земельных участков, а потому также нуждающихся в конституционной проверке.**

3. Согласно установленному Земельным кодексом Российской Федерации принципу деления земель по целевому назначению на категории правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства (подпункт 8 пункта 1 статьи 1). Собственники земельных участков и лица, не являющиеся собственниками земельных участков, обязаны использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту (статья 42).

Статья 7 названного Кодекса закрепляет, что земли в Российской Федерации по целевому назначению подразделяются на семь категорий: 1) земли сельскохозяйственного назначения; 2) земли населенных пунктов; 3) земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения; 4) земли особо охраняемых территорий и объектов; 5) земли лесного фонда; 6) земли водного фонда; 7) земли запаса (пункт 1); при этом правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов (пункт 2).

**Регулирование отношений по использованию земельных участков, расположенных в границах населенных пунктов, тесно связано с решениями, принимаемыми органами публичной власти в градостроительной сфере и призванными обеспечить комфортную окружающую среду в населенных пунктах, благоприятные условия жизни, транспортную доступность и удобство расположения образовательных, медицинских учреждений, организаций торговли, культуры, физкультурно-спортивных и других организаций (****Определение** **Конституционного Суда Российской Федерации от 6 октября 2015 года N 2317-О).**

Для достижения этой цели статья 2 Градостроительного кодекса Российской Федерации закрепляет основные принципы законодательства о градостроительной деятельности, включая обеспечение комплексного и устойчивого развития территории на основе территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории (пункт 1), осуществление строительства на основе документов территориального планирования, правил землепользования и застройки и документации по планировке территории (пункт 4). Обеспечивая гармоничное сочетание принципов земельного и градостроительного законодательства, федеральный законодатель раскрывает в Градостроительном кодексе Российской Федерации (пункты 7 и 9 статьи 1) и Земельном кодексе Российской Федерации (статья 85) понятие территориальной зоны, для которой в правилах землепользования и застройки определены границы и установлен градостроительный регламент, закрепляющий, помимо прочего, в пределах границ соответствующей территориальной зоны виды разрешенного использования земельных участков. Такие регламенты, как предусмотрено Земельным кодексом Российской Федерации (пункты 2 и 3 статьи 85), создают основу правового режима земельных участков для каждой территориальной зоны индивидуально, с учетом особенностей ее расположения и развития, а также возможности территориального сочетания различных видов использования (жилого, общественно-делового, производственного, рекреационного и др.), и обязательны для исполнения всеми их собственниками и арендаторами, землепользователями и землевладельцами.

Градостроительный кодекс Российской Федерации устанавливает также, что в отношении земельных участков, расположенных в пределах соответствующей территориальной зоны, в градостроительном регламенте в обязательном порядке, в частности, указываются виды разрешенного использования земельных участков (часть 6 статьи 30), среди которых могут быть основные виды разрешенного использования; условно разрешенные виды использования; вспомогательные виды разрешенного использования, допустимые только в качестве дополнительных по отношению к основным видам разрешенного использования и условно разрешенным видам использования и осуществляемые совместно с ними (часть 1 статьи 37).

Основные и вспомогательные виды разрешенного использования земельных участков выбираются правообладателями земельных участков, за исключением органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий, самостоятельно без дополнительных разрешений и согласования (пункт 2 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации и часть 4 статьи 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации). Предоставление же разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка осуществляется в установленном законом порядке; в случае отказа в предоставлении такого разрешения собственник земельного участка (физическое или юридическое лицо) вправе оспорить его в суде (части 6 и 7 статьи 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Совокупный анализ перечисленных законоположений свидетельствует о том, что **собственник земельного участка во всяком случае имеет право самостоятельно выбрать для себя как основной, так и - в дополнение к основному - вспомогательный вид его разрешенного использования, которые предусмотрены правилами землепользования и застройки муниципального образования для определенной территориальной зоны. При этом ни Земельный** **кодекс** **Российской Федерации, ни Градостроительный** **кодекс** **Российской Федерации непосредственно не возлагают на лицо, использующее земельный участок не только в соответствии с основным видом его разрешенного использования, указанным в Едином государственном реестре недвижимости, но и в соответствии со вспомогательным видом разрешенного использования, который предусмотрен правилами землепользования и застройки муниципального образования для определенной территориальной зоны, каких-либо обязанностей по уведомлению о своем решении тех или иных органов публичной власти, что, в частности, подтверждается отсутствием в них, впрочем как и в других нормативных актах, положений, закрепляющих порядок (условия и сроки) исполнения таких обязанностей.**

3.1. Сведения о категории земель, к которой отнесен земельный участок, и о виде или видах его разрешенного использования согласно статье 8 Федерального закона "О государственной регистрации недвижимости" в числе других сведений о земельном участке как объекте недвижимости вносятся в Единый государственный реестр недвижимости в качестве дополнительных сведений (части 1 и 5). Одновременно эта же статья устанавливает, что к дополнительным сведениям об объекте недвижимости относятся сведения, которые изменяются на основании решений (актов) органов государственной власти или органов местного самоуправления; сведения, которые содержатся в других государственных или муниципальных информационных ресурсах (за исключением сведений, отнесенных частью 2 названной статьи к основным сведениям об объекте недвижимости); сведения, которые в соответствии с частями 1 - 3 статьи 38 данного Федерального закона вносятся в уведомительном порядке (часть 3).

На основании статьи 13 Федерального закона "О государственной регистрации недвижимости" внесение сведений о земельном участке как объекте недвижимости в Единый государственный реестр недвижимости осуществляется органом регистрации прав: 1) в результате государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав - при внесении основных сведений об объекте недвижимости и сведений о правах, об ограничениях прав и обременениях объекта недвижимости, о сделках, подлежащих на основании федерального закона государственной регистрации; 2) в порядке межведомственного информационного взаимодействия - при внесении дополнительных сведений об объекте недвижимого имущества, при внесении сведений в реестр границ, а также в установленных данным Федеральным законом случаях сведений о лице, за которым зарегистрировано право на объект недвижимости, а также лице, в пользу которого установлены ограничения права, обременения объекта недвижимости; 3) в уведомительном порядке - при внесении в установленных данным Федеральным законом случаях дополнительных сведений, внесение которых в Единый государственный реестр недвижимости не влечет за собой переход, прекращение права, ограничение права или обременение объекта недвижимости.

**Правоприменительное толкование установленного Земельным** **кодексом** **Российской Федерации и Градостроительным** **кодексом** **Российской Федерации правового режима использования земельных участков по целевому назначению в соответствии с их принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием во взаимосвязи с обозначенными положениями Федерального** **закона** **"О государственной регистрации недвижимости" не исключает такой интерпретации гарантированного собственнику (правообладателю) права самостоятельного выбора в дополнение к основному виду разрешенного использования земельного участка вспомогательного вида его разрешенного использования, при которой в интересах обеспечения достоверности сведений об осуществляемых собственником (правообладателем) разрешенных видах использования земельного участка сделанный им выбор должен в уведомительном порядке отражаться в Едином государственном реестре недвижимости.**

4. Изучение судебной практики, связанной с применением законодательства о целевом использовании земельных участков и государственной регистрации прав на них, показывает, что как суды общей юрисдикции, так и арбитражные суды по-разному понимают порядок и условия реализации собственником (правообладателем) земельного участка предоставленного ему права самостоятельного выбора - в дополнение к основному виду разрешенного использования земельного участка - вспомогательного вида его разрешенного использования.

Преимущественно в таких случаях (как это, например, произошло в деле М.Г. Анциновой) суды полагают, что наличие у собственника (правообладателя) земельного участка права использования земельного участка в соответствии с любым из предусмотренных для той или иной территориальной зоны основного и вспомогательного видов его разрешенного использования не отменяет, исходя из системного толкования статей 1, 7 и 42 Земельного кодекса Российской Федерации, статьи 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации и статей 8 и 13 Федерального закона "О государственной регистрации недвижимости", обязанности собственника (правообладателя) оформить в уведомительном порядке все осуществляемые им виды разрешенного (основного и вспомогательного) использования своего земельного участка, тем более что это согласуется с интересами адекватного определения его налогового бремени. Если же вспомогательный вид разрешенного использования земельного участка осуществляется его собственником (правообладателем) без документального оформления в Едином государственном реестре недвижимости, такие действия должны квалифицироваться в качестве нарушения правового режима целевого использования земельного участка и влечь наступление административной ответственности, предусмотренной частью 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации.

Обоснование такого подхода судебная практика находит в правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации, изложенной в пункте 1 Обзора практики рассмотрения судами дел, связанных с изменением вида разрешенного использования земельного участка (утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 14 ноября 2018 года). В нем в целях установления единообразия судебной практики судов общей юрисдикции и арбитражных судов было акцентировано внимание на том, что при наличии утвержденных в установленном порядке правил землепользования и застройки собственник земельного участка, находящегося в частной собственности, может выбирать основные и вспомогательные виды его разрешенного использования самостоятельно без дополнительных разрешений и согласований с органами местного самоуправления и изменение сведений о разрешенном использовании земельного участка должно производиться на основании заявления заинтересованного лица и необходимых для кадастрового учета документов с использованием процедуры кадастрового учета изменений объекта недвижимости.

Вместе с тем в судебных актах достаточно распространена, в том числе после утверждения названного Обзора, и прямо противоположная трактовка правового режима правомерного использования собственником (правообладателем) принадлежащего ему земельного участка, согласно которой целевым использованием земельного участка следует считать любой из видов (основной и вспомогательный) его разрешенного использования, установленных градостроительными регламентами для соответствующей территориальной зоны, поскольку каждый из них a priori соответствует требованиям рационального и эффективного использования земель согласно их целевому назначению. Ее предсказуемым итогом является вывод, согласно которому непременным условием привлечения к ответственности, предусмотренной частью 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации, может быть только расхождение между фактическим использованием земельного участка и разрешенными видами (основным и вспомогательным) его использования, предусмотренными градостроительным регламентом, тем более что ответственность за непредставление в орган регистрации прав необходимых документов (содержащихся в них сведений) для внесения сведений в Единый государственный реестр недвижимости согласно части 21 статьи 32 Федерального закона "О государственной регистрации недвижимости" предусмотрена лишь для органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных указанных в этом Федеральном законе компетентных лиц (за исключением суда).

Наглядным подтверждением тому может служить определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 1 октября 2020 года N 310-ЭС20-8733, указавшей, что использование части земельного участка в соответствии со вспомогательным видом разрешенного использования не свидетельствует об использовании земельного участка не по целевому назначению, а отсутствие в Едином государственном реестре недвижимости сведений о виде разрешенного использования земельного участка не образует состава правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации.

Нет единства в вопросе о необходимости внесения в Единый государственный реестр недвижимости сведений о вспомогательных видах разрешенного использования земельного участка по инициативе его собственника (правообладателя) и у органов государственной власти, наделенных в силу статей 84 (пункт "д"), 105 и 107 Конституции Российской Федерации полномочиями по принятию, одобрению, подписанию и обнародованию федеральных законов. По крайней мере, как показывает ознакомление с документами, представленными полномочными представителями Государственной Думы, Совета Федерации и Президента Российской Федерации в Конституционный Суд Российской Федерации в рамках рассмотрения настоящего дела, они придерживаются диаметрально противоположных позиций в вопросе о нормативном содержании установленного действующим законодательством порядка осуществления собственником (правообладателем) самостоятельного выбора в дополнение к основному виду разрешенного использования земельного участка вспомогательного вида его разрешенного использования.

Так, полномочные представители палат Федерального Собрания настаивают на том, что виды разрешенного использования земельного участка должны определяться исходя из положений градостроительных регламентов, а не на основании сведений, внесенных в Единый государственный реестр недвижимости. Придание действующему законодательству обратного смысла не только противоречило бы требованиям целевого использования земельных участков, но и по существу означало бы возложение на их собственников (правообладателей) обязанностей, установленных Федеральным законом "О государственной регистрации недвижимости" в отношении органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Полномочный представитель Президента Российской Федерации, напротив, считает, что право на выбор вспомогательного вида разрешенного использования не подменяет обязанность собственника (правообладателя) вносить сведения, отражающие ipso facto особенности использования принадлежащего ему земельного участка, в Единый государственной реестр недвижимости, включая сведения об установлении или изменении вспомогательного вида разрешенного использования. По его мнению, тот факт, что эта обязанность прямо не установлена в Градостроительном кодексе Российской Федерации, не препятствует ее извлечению из взаимосвязанных положений части 5 статьи 8 (перечень дополнительных сведений об объекте недвижимости) и пункта 3 статьи 13 (уведомительный порядок внесения дополнительных сведений об объекте недвижимости) Федерального закона "О государственной регистрации недвижимости". Сведения о разрешенном использовании земельного участка, в том числе о его вспомогательном виде, необходимы уполномоченным органам в контрольно-надзорных целях, в связи с чем исключение административной санкции за неисполнение обязанности собственника (правообладателя) земельного участка уведомлять об изменении вида разрешенного использования с неизбежностью повлияет на осведомленность компетентных органов о противоправной деятельности граждан и юридических лиц, осуществляемой на принадлежащих им земельных участках.

**5. В случаях, когда толкование нормы права официальными актами государственных, в том числе судебных, органов не устраняет - вследствие фактического оправдания правоприменительной практикой альтернативных вариантов ее интерпретации - неясность правового регулирования, при решении вопроса о том, какой из этих вариантов предпочтителен для определения прав и обязанностей участников соответствующих правоотношений, нужно руководствоваться конституционными принципами равенства и справедливости, а также требованиями формальной определенности правовых норм, с тем чтобы избежать отступления от универсальных начал законодательного регулирования и правоприменения, вытекающих из** **статей 1 (часть 1)****,** **18****,** **19 (части 1** **и** **2)****,** **46 (части 1** **и** **2)** **и** **55 (часть 3)** **Конституции Российской Федерации.**

**Но если исключающие друг друга варианты толкования одной и той же нормы (продиктованные, помимо прочего, различиями в ее понимании при сопоставлении с другими нормами) оказываются не лишенными разумного юридического обоснования, укладывающегося в конституционные рамки законодательной дискреции, а единая судебная практика применения такой нормы не сформирована, уяснить ее действительное содержание даже с помощью обращения к конституционным целям и принципам удается не всегда. В подобной ситуации наиболее корректным способом выявления подлинного смысла и значения установленного законодателем правового регулирования является - в силу принципа разделения властей (****статья 10** **Конституции Российской Федерации) - законодательное уточнение нормативных положений, неясность (неоднозначность) которых, неустранимая средствами юридического, в том числе конституционно-правового, толкования, создает непреодолимые препятствия для полноценного обеспечения равенства перед законом и судом в процессе их применения (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 23 декабря 2013 года** **N 29-П****, от 25 июня 2015 года** **N 17-П****, от 30 марта 2018 года** **N 14-П****, от 23 июня 2020 года** **N 28-П** **и др.).**

**Это в полной мере относится к правовому регулированию, касающемуся предоставленного собственнику (правообладателю) земельного участка права самостоятельного выбора вспомогательного вида его разрешенного использования без дополнительных разрешений и согласований, поскольку ни одна из взаимоисключающих правоприменительных версий его законной реализации, сложившихся в юридической практике, принципиально не расходится с** **Конституцией** **Российской Федерации. При таких обстоятельствах отсутствие единообразного понимания в вопросе о том, должен ли собственник (правообладатель) земельного участка, реализовавший право самостоятельного выбора - в дополнение к основному виду разрешенного использования - вспомогательного вида его разрешенного использования, инициативно позаботиться о внесении в Единый государственный реестр недвижимости сведений, отражающих фактическое использование своих земельных участков, не может в системе действующего правового регулирования не восприниматься как расходящееся с общеправовым критерием определенности, ясности и недвусмысленности закона (правовой нормы), что, в свою очередь, влечет за собой риски произвольного привлечения указанных лиц к административной ответственности, предусмотренной** **частью 1 статьи 8.8** **КоАП Российской Федерации.**

**Неоднозначность, неясность и недосказанность правового регулирования неизбежно препятствуют адекватному уяснению его содержания и предназначения, допускают возможность неограниченного усмотрения публичной власти в процессе правоприменения, создают предпосылки для административного произвола и непоследовательного правосудия, чем ослабляют гарантии защиты конституционных прав и свобод; поэтому самого по себе нарушения требования определенности правовой нормы вполне может быть достаточно для признания такой нормы не соответствующей** **Конституции** **Российской Федерации (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2011 года** **N 29-П****, от 2 июня 2015 года** **N 12-П****, от 19 июля 2017 года** **N 22-П****, от 25 февраля 2019 года** **N 12-П****, от 9 июля 2020 года** **N 34-П** **и др.).**

**Таким образом,** **часть 1 статьи 8.8** **КоАП Российской Федерации не соответствует** **Конституции** **Российской Федерации, ее** **статьям 19 (части 1** **и** **2)****,** **36 (часть 2)****,** **54 (часть 2)** **и** **55 (часть 3)****, постольку, поскольку неопределенность действующего правового регулирования в вопросе о том, обязан ли собственник (правообладатель) земельного участка в случае, когда он в дополнение к основному виду его разрешенного использования самостоятельно выбирает вспомогательный вид разрешенного использования, вносить в качестве условия правомерного осуществления вспомогательного вида разрешенного использования в Единый государственный реестр недвижимости сведения о таком использовании, создает неопределенность и в вопросе о возможности привлечения этого собственника (правообладателя) к административной ответственности за использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием.**

Федеральному законодателю надлежит - исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом основанных на них правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, - принять меры по устранению выявленной неопределенности правового регулирования.

Поскольку признание части 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации неконституционной само по себе не затрагивает содержания регулятивных норм, за нарушение которых ею предусмотрена административная ответственность, и в интересах обеспечения определенности прав и обязанностей субъектов земельных правоотношений Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь пунктом 12 части первой статьи 75 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", считает целесообразным установить, что впредь до внесения в законодательство необходимых изменений - принимая во внимание, что в демократическом правовом государстве, высшей ценностью которого являются человек, его права и свободы (статья 2 Конституции Российской Федерации), неустранимые сомнения в правовом регулировании публичных (административных) отношений, сопряженные с возможностью привлечения к ответственности за его нарушение частных лиц, не предполагают, по общему правилу, допустимость расширительного толкования юридических обязанностей таких лиц (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 марта 2018 года N 14-П), - собственники (правообладатели) земельных участков не могут быть принуждены к внесению каких-либо сведений в Единый государственный реестр недвижимости в случае, когда они в дополнение к основному виду разрешенного использования принадлежащих им земельных участков самостоятельно выбирают вспомогательный вид их разрешенного использования.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47.1, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 80 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

**1. Признать** **часть 1 статьи 8.8** **КоАП Российской Федерации не соответствующей** **Конституции** **Российской Федерации, ее** **статьям 19 (части 1** **и** **2)****,** **36 (часть 2)****,** **54 (часть 2)** **и** **55 (часть 3)****, постольку, поскольку неопределенность действующего правового регулирования в вопросе о том, обязан ли собственник (правообладатель) земельного участка в случае, когда он в дополнение к основному виду его разрешенного использования самостоятельно выбирает вспомогательный вид разрешенного использования, вносить в качестве условия правомерного осуществления вспомогательного вида разрешенного использования в Единый государственный реестр недвижимости сведения о таком использовании, создает неопределенность и в вопросе о возможности привлечения этого собственника (правообладателя) к административной ответственности за использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием.**

2. Федеральному законодателю надлежит - исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, - принять меры по устранению выявленной неопределенности правового регулирования.

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

**от 23 октября 2020 г. N 43-П**

**ПО ДЕЛУ О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ**

**ПОДПУНКТОВ "А", "Е" ПУНКТА 14.1 СТАТЬИ 35, ПОДПУНКТА "В"**

**ПУНКТА 24 СТАТЬИ 38 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА "ОБ ОСНОВНЫХ**

**ГАРАНТИЯХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ И ПРАВА НА УЧАСТИЕ**

**В РЕФЕРЕНДУМЕ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ", А ТАКЖЕ**

**ПУНКТА 6 ЧАСТИ 1, ПУНКТА 4 ЧАСТИ 2 СТАТЬИ 27 И ПУНКТА 3**

**ЧАСТИ 24 СТАТЬИ 30 ЗАКОНА МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

**"О МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРАХ В МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ"**

**В СВЯЗИ С ЖАЛОБОЙ ГРАЖДАНИНА М.Ю. СЕРЯПОВА**

1. Согласно Федеральному закону от 12 июня 2002 года N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации":

в случае выдвижения избирательным объединением кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком и необходимости в соответствии с законом субъекта Российской Федерации его заверения организующей выборы избирательной комиссией уполномоченный представитель избирательного объединения вместе с заявлением каждого кандидата, указанным в пункте 2 статьи 33 данного Федерального закона, представляет в организующую выборы избирательную комиссию, в частности: список кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, в котором указываются фамилия, имя и отчество каждого включенного в него кандидата, дата и место его рождения, адрес места жительства, серия, номер и дата выдачи паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, наименование или код органа, выдавшего паспорт или документ, заменяющий паспорт гражданина, а также номер и (или) наименование одномандатного (многомандатного) избирательного округа, по которому выдвигается кандидат (подпункт "а"); решение съезда политической партии (конференции или общего собрания ее регионального отделения, общего собрания иного структурного подразделения политической партии, а в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 11 июля 2001 года N 95-ФЗ "О политических партиях", соответствующего органа политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения), съезда (конференции, собрания) иного общественного объединения, его регионального или местного отделения о выдвижении кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком (подпункт "е") (пункт 14.1 статьи 35);

основанием отказа в регистрации кандидата является отсутствие среди документов, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации кандидата, документов, необходимых в соответствии с данным Федеральным законом, иным законом для уведомления о выдвижении и (или) регистрации кандидата (подпункт "в" пункта 24 статьи 38).

В соответствии с Законом Московской области от 4 июня 2013 года N 46/2013-ОЗ "О муниципальных выборах в Московской области":

в избирательную комиссию, организующую выборы, представляется решение съезда политической партии (конференции или общего собрания ее регионального отделения, общего собрания иного структурного подразделения политической партии, а в случаях, предусмотренных Федеральным законом "О политических партиях", соответствующего органа политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения), съезда (конференции, собрания) иного общественного объединения, его регионального или местного отделения о выдвижении кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком (пункт 6 части 1 статьи 27);

в решении съезда или конференции (общего собрания) избирательного объединения о выдвижении кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком указываются решение о выдвижении кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком и итоги тайного голосования за это решение (с приложением списка кандидатов по одномандатным округам) (пункт 4 части 2 статьи 27);

основаниями отказа в регистрации кандидата являются: для кандидатов, выдвинутых политической партией, - несоблюдение требований к выдвижению кандидата, предусмотренных Федеральным законом "О политических партиях"; для кандидатов, выдвинутых иными общественными объединениями, - несоблюдение требований части 1 статьи 26 данного Закона Московской области (пункт 3 части 24 статьи 30).

1.1. Территориальная избирательная комиссия Ленинского района Московской области, на которую решением Избирательной комиссии Московской области от 8 августа 2019 года N 139/1358-6 возложены полномочия избирательной комиссии Ленинского городского округа, решением от 10 октября 2019 года N 9/1 назначила выборы депутатов Совета депутатов Ленинского городского округа на 22 декабря 2019 года.

Уполномоченный представитель Московского областного отделения Политической партии "Коммунистическая партия Российской Федерации" представил в территориальную избирательную комиссию Ленинского района Московской области решение данного избирательного объединения о выдвижении на указанных выборах кандидатов в депутаты по одномандатным избирательным округам списком (постановление четвертого этапа 48-й отчетно-выборной Конференции Московского областного отделения Политической партии "Коммунистическая партия Российской Федерации" от 24 октября 2019 года), а также иные документы, необходимые для такого выдвижения.

Территориальная избирательная комиссия заверила представленный список кандидатов (решение от 1 ноября 2019 года N 16/2) и впоследствии приняла решение о регистрации выдвинутого в составе этого списка М.Ю. Серяпова в качестве кандидата на выборах депутатов Совета депутатов Ленинского городского округа по одномандатному избирательному округу N 15 (решение от 15 ноября 2019 года N 26/4).

Данное решение избирательной комиссии было оспорено в суде другим кандидатом, зарегистрированным в том же избирательном округе, и отменено решением Видновского городского суда Московской области от 27 ноября 2019 года. При этом суд первой инстанции, с которым согласились суды апелляционной и кассационной инстанций (апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Московского областного суда от 9 декабря 2019 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 4 февраля 2020 года), установил, что решение Московского областного отделения Политической партии "Коммунистическая партия Российской Федерации" о выдвижении кандидатов по одномандатным избирательным округам списком не соответствовало законодательству.

Так, вопреки требованиям пункта 4 части 2 статьи 27 Закона Московской области "О муниципальных выборах в Московской области" к этому решению избирательного объединения не был приложен список кандидатов по одномандатным округам; тайное голосование проводилось за каждого кандидата в отдельности, а за весь список голосование фактически не проводилось. Исходя из этого суд пришел к выводу, что избирательным объединением нарушен порядок выдвижения кандидатов, а решение о регистрации М.Ю. Серяпова в качестве кандидата подлежит отмене. Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 20 апреля 2020 года заявителю отказано в передаче его кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

По мнению заявителя, оспариваемые законоположения не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 2, 18, 32 (часть 2) и 55 (части 2 и 3), поскольку применительно к выдвижению кандидата в депутаты представительного органа местного самоуправления по одномандатному избирательному округу в составе списка кандидатов они по своему буквальному смыслу и по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, влекут обязанность избирательного объединения:

проводить тайное голосование по списку кандидатов в целом, рассматривая его замену тайным голосованием по каждой кандидатуре из этого списка как нарушение порядка выдвижения кандидатов в депутаты, влекущее отказ в регистрации (отмену регистрации) выдвинутого в составе списка кандидата;

представлять в соответствующую избирательную комиссию наряду с отдельным списком кандидатов в депутаты, форма которого утверждается организующей выборы избирательной комиссией, еще один список тех же кандидатов, оформленный в качестве приложения к решению избирательного объединения о выдвижении кандидатов по одномандатным избирательным округам списком, притом что непредставление последнего рассматривается как нарушение порядка выдвижения кандидатов в депутаты, влекущее отказ в регистрации (отмену регистрации) выдвинутого в составе списка кандидата.

1.2. В соответствии со статьями 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, примененного в конкретном деле заявителя, если придет к выводу о наличии неопределенности в вопросе о том, соответствуют ли оспариваемые законоположения Конституции Российской Федерации, и принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл соответствующих законоположений, так и смысл, придаваемый им сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм, не будучи связанным при принятии своего решения изложенными в жалобе основаниями и доводами.

Таким образом, оспариваемые положения являются предметом рассмотрения по настоящему делу в той мере, в какой на их основе разрешается вопрос об отказе в регистрации (отмене регистрации) кандидата в депутаты, выдвинутого избирательным объединением (политической партией) по одномандатному (многомандатному) избирательному округу в составе списка кандидатов на выборах представительного органа местного самоуправления, в случае, когда избирательное объединение (политическая партия) при выдвижении названного списка кандидатов провело тайное голосование отдельно по каждой кандидатуре из этого списка, а не по списку кандидатов в целом и не представило в соответствующую избирательную комиссию список выдвинутых кандидатов, оформленный в качестве приложения к решению избирательного объединения о выдвижении кандидатов по одномандатным избирательным округам списком.

2. По смыслу статей 1, 3 (часть 3), 13 (части 3 и 4), 15 (часть 1), 17 (часть 1), 19 (части 1 и 2) и 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, в осуществлении которого существенную роль играют политические партии как основные коллективные участники избирательного процесса, признается и гарантируется в Российской Федерации наряду с другими правами и свободами человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации и призвано обеспечить каждому гражданину на основе принципа равенства возможность без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений участвовать в свободных выборах, являющихся, как и референдум, высшим выражением власти народа.

Этот вывод соответствует положениям Всеобщей декларации прав человека (статья 21), Международного пакта о гражданских и политических правах (статья 25), Конвенции о защите прав человека и основных свобод (статья 11 и статья 3 Протокола N 1), а также Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках Содружества Независимых Государств, согласно которой при подлинных и справедливых выборах обеспечивается выявление свободно выраженной воли народа и непосредственное ее осуществление (пункт 1 статьи 9); существует реальный политический плюрализм, идеологическое многообразие и многопартийность, осуществляемые через функционирование политических партий, законная деятельность которых находится под юридической защитой государства (пункт 2 статьи 9); создаются равные правовые условия для всех участников избирательного процесса (пункт 1 статьи 10).

**Конституция** **Российской Федерации, закрепляя право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления** **(статья 32, часть 2)** **и основные его ограничения (****статья 32, часть 3****;** **статья 81, части 2** **и** **3****;** **статья 97, часть 1****), непосредственно не определяет порядка осуществления данного права. Как следует из ее** **статей 71 (пункт "в")****,** **72 (пункт "н" части 1)** **и** **76 (части 1** **и** **2)****, регулирование избирательных отношений и установление порядка проведения выборов входят в компетенцию законодателя, реализуя которую он обязан учитывать природу народного представительства и конституционное предназначение выборов в демократическом правовом государстве, соблюдать общепризнанные принципы всеобщего, равного, свободного и прямого избирательного права, обеспечивать справедливые процедуры реализации избирательных прав граждан, включая выдвижение и регистрацию кандидатов, и избегать необоснованного ограничения электоральной политической конкуренции (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 9 ноября 2009 года** **N 16-П****, от 22 декабря 2015 года** **N 34-П****, от 16 июня 2006 года** **N 7-П****, от 13 апреля 2017 года** **N 11-П****; определения Конституционного Суда Российской Федерации от 8 декабря 2011 года** **N 1794-О-О****, от 7 февраля 2012 года** **N 233-О-О****, от 10 марта 2016 года** **N 450-О** **и** **N 451-О****, от 15 сентября 2016 года** **N 1742-О** **и др.).**

**Применительно к вопросам, связанным с осуществлением законодательного регулирования в сфере избирательных прав граждан на уровне субъектов Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации отмечал, что соответствующие законы субъектов Российской Федерации выступают в качестве конкретизирующего нормативного регулятора, носят вторичный характер и производны от базового правового регулирования, устанавливаемого** **Конституцией** **Российской Федерации и федеральными законами, в частности Федеральным** **законом** **"Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". Законодатель субъекта Российской Федерации, вводя конкретные избирательные процедуры, должен, учитывая особенности предмета правового регулирования, предусматривать и необходимые дополнительные гарантии избирательных прав граждан. При этом он связан требованием** **статьи 76 (часть 5)** **Конституции Российской Федерации, в силу которого законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, и во всяком случае не должен снижать уровень федеральных гарантий избирательных прав, обеспечиваемый в Российской Федерации на основе** **Конституции** **Российской Федерации и согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. Законодатель субъекта Российской Федерации не вправе также вводить какие-либо ограничения конституционных прав и свобод и тем более - устанавливать такие процедуры и условия, которые затрагивают само существо права на свободные выборы (постановления от 11 марта 2008 года** **N 4-П** **и от 24 декабря 2012 года** **N 32-П****; определения от 17 июня 2008 года** **N 436-О-О** **и от 9 февраля 2016 года** **N 337-О****).**

3. В соответствии со статьей 35 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" избирательные объединения вправе выдвигать кандидатов, списки кандидатов; в одномандатном избирательном округе избирательное объединение вправе выдвинуть одного кандидата; в многомандатном избирательном округе избирательное объединение вправе выдвинуть кандидата на каждый депутатский мандат, подлежащий замещению в этом округе (пункт 1); законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено выдвижение избирательным объединением кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком, в котором определяется, по какому одномандатному (многомандатному) избирательному округу выдвигается каждый кандидат; в этом случае законом субъекта Российской Федерации также может быть предусмотрено заверение списка кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам организующей выборы избирательной комиссией (пункт 1.1).

Согласно абзацу четвертому части 1 статьи 25 Закона Московской области "О муниципальных выборах в Московской области" в случае выдвижения кандидатов более чем по одному одномандатному (многомандатному) избирательному округу, более одного кандидата в многомандатном избирательном округе избирательное объединение выдвигает кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком; в указанном списке кандидатов определяется, по какому одномандатному (многомандатному) избирательному округу выдвигается каждый кандидат.

Указанный Закон Московской области предусматривает необходимость заверения списка кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам избирательной комиссией, организующей выборы (часть 6 статьи 27). После заверения списка кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам избирательной комиссией, организующей выборы, его состав не может быть изменен, за исключением изменений, вызванных выбытием (в том числе отзывом, исключением) кандидатов (часть 9 статьи 27).

Введение Федеральным законом от 1 июля 2010 года N 133-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" порядка выдвижения кандидатов в депутаты по одномандатным (многомандатным) округам списком и заверения последнего организующей выборы избирательной комиссией направлено на укрепление гарантий равного участия граждан в выборах (пункт 1 статьи 3 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации") прежде всего за счет упрощения для избирательных объединений участия в избирательных кампаниях, особенно тогда, когда они выдвигают значительное число кандидатов. Данный порядок, в частности, позволяет им разово представлять пакет требуемых для выдвижения кандидатов документов в избирательную комиссию, организующую выборы, избавляя их от необходимости готовить и представлять полный пакет документов отдельно по каждому кандидату.

Указанный порядок тем более удобен, когда полномочия окружных избирательных комиссий на соответствующих выборах возлагаются на организующую выборы избирательную комиссию (на выборах представительных органов местного самоуправления это муниципальные избирательные комиссии или территориальные избирательные комиссии).

4. Согласно пункту 14.1 статьи 35 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в случае выдвижения избирательным объединением кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком и необходимости в соответствии с законом субъекта Российской Федерации его заверения организующей выборы избирательной комиссией уполномоченный представитель избирательного объединения вместе с заявлением каждого кандидата, указанным в пункте 2 статьи 33 данного Федерального закона, представляет в организующую выборы избирательную комиссию следующие документы: список кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, в котором указываются фамилия, имя и отчество каждого включенного в него кандидата, дата и место его рождения, адрес места жительства, серия, номер и дата выдачи паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, наименование или код органа, выдавшего паспорт или документ, заменяющий паспорт гражданина, а также номер и (или) наименование одномандатного (многомандатного) избирательного округа, по которому выдвигается кандидат (подпункт "а"); решение о назначении уполномоченного представителя избирательного объединения, в котором указываются его фамилия, имя и отчество, дата рождения, адрес места жительства, серия, номер и дата выдачи паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, основное место работы или службы, занимаемая должность (в случае отсутствия основного места работы или службы - род занятий) (подпункт "в"); нотариально удостоверенную копию документа о государственной регистрации избирательного объединения, выданного федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций в сфере регистрации общественных объединений, а если избирательное объединение не является юридическим лицом, также решение о его создании; законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрен иной способ удостоверения указанного документа (подпункт "г"); для общественных объединений (за исключением политических партий, их региональных отделений и иных структурных подразделений) - копию устава общественного объединения, заверенную постоянно действующим руководящим органом общественного объединения (подпункт "д"); решение съезда политической партии (конференции или общего собрания ее регионального отделения, общего собрания иного структурного подразделения политической партии, а в случаях, предусмотренных Федеральным законом "О политических партиях", соответствующего органа политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения), съезда (конференции, собрания) иного общественного объединения, его регионального или местного отделения о выдвижении кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком (подпункт "е"); документ, подтверждающий согласование с соответствующим органом политической партии, иного общественного объединения кандидатур, выдвигаемых в качестве кандидатов, если такое согласование предусмотрено уставом политической партии, иного общественного объединения (подпункт "ж").

В соответствии с пунктом 14.2 статьи 35 названного Федерального закона организующая выборы избирательная комиссия в течение трех дней со дня приема документов, указанных в пункте 14.1 этой статьи, обязана принять решение о заверении списка кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам либо об отказе в его заверении, который должен быть мотивирован; основаниями для отказа в заверении списка являются отсутствие документов, предусмотренных подпунктами "а", "в" - "ж" пункта 14.1 этой статьи, несоблюдение требований к выдвижению кандидатов, предусмотренных Федеральным законом "О политических партиях", данным Федеральным законом.

Положения пунктов 14.1 и 14.2 статьи 35 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" конкретизируются в частях 1 - 6 статьи 27 Закона Московской области "О муниципальных выборах в Московской области".

Обстоятельства, влекущие принятие избирательной комиссией, организующей выборы, решения об отказе в заверении выдвинутого избирательным объединением списка кандидатов в депутаты по одномандатным (многомандатным) избирательным округам по предусмотренным законом основаниям в случае их выявления после заверения названного списка кандидатов, могут на соответствующих этапах избирательного процесса выступать в качестве оснований отказа в регистрации кандидата, включенного в список кандидатов по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, а если решение избирательной комиссии о регистрации кандидата вступило в силу - в качестве оснований отмены такого решения судом или оснований отмены указанной регистрации судом.

Так, в соответствии с Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" нарушения порядка проведения голосования при выдвижении политической партией кандидатов в депутаты представительного органа местного самоуправления по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком, а также требований к содержанию и оформлению решения о таком выдвижении могут влечь отказ в регистрации кандидата (подпункты "б", "в", "в.1", "в.2" пункта 24 статьи 38); если же эти нарушения выявлены после вступления в силу решения соответствующей избирательной комиссии о регистрации кандидата, то они могут влечь отмену решения избирательной комиссии о регистрации кандидата судом (пункт 6 статьи 76) или отмену регистрации кандидата судом (подпункт "а" пункта 7 статьи 76).

5. Выдвижение политическими партиями кандидатов в депутаты представительного органа местного самоуправления по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком осуществляется в соответствии с Федеральным законом "О политических партиях" (пункт 2 статьи 35 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации").

Согласно подпункту "и" пункта 2 статьи 21 Федерального закона "О политических партиях" устав политической партии должен содержать положения, определяющие порядок выдвижения политической партией кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления, в том числе на повторных и дополнительных выборах.

В соответствии со статьей 25 названного Федерального закона решения о выдвижении региональными отделениями политической партии списков кандидатов в депутаты представительных органов местного самоуправления принимаются на конференции или общем собрании региональных отделений политической партии; решения о выдвижении иными структурными подразделениями политической партии списков кандидатов в депутаты представительных органов местного самоуправления принимаются общим собранием соответствующего структурного подразделения либо иным органом, предусмотренным уставом политической партии (пункт 2); в случае отсутствия регионального или местного отделения политической партии уставом политической партии может быть предусмотрено, что решение о выдвижении списков кандидатов в депутаты соответствующих представительных органов муниципальных образований может быть принято коллегиальным постоянно действующим руководящим органом политической партии или ее регионального отделения (пункт 3.1); решения о выдвижении списков кандидатов в депутаты представительных органов местного самоуправления принимаются тайным голосованием (пункт 4); решения о выдвижении списков кандидатов в депутаты представительных органов местного самоуправления принимаются в соответствии с уставом политической партии, но не менее чем большинством голосов от числа присутствующих на конференции регионального отделения политической партии делегатов, участников общего собрания регионального отделения политической партии, членов коллегиального постоянно действующего руководящего органа политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения (пункт 6).

Приведенные законоположения в системе действующего правового регулирования призваны гарантировать демократичность порядка выдвижения кандидатов в депутаты политическими партиями при сохранении их политико-управленческой автономности. Они предполагают право политической партии в соответствии с ее уставом, иными внутренними актами принимать решение о выдвижении кандидатов в депутаты представительного органа местного самоуправления по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком путем тайного голосования как за список кандидатов в целом, так и за каждого включаемого в него кандидата.

Обе эти процедуры позволяют политической партии (ее соответствующему структурному подразделению) решать вопрос о выдвижении кандидатов в депутаты по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком на надлежащей демократической основе. Причем процедура тайного голосования за каждого включаемого в список кандидата предоставляет политической партии при прочих равных условиях возможность проведения более тщательного отбора кандидатов в депутаты.

6. В случае выдвижения избирательным объединением кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком и необходимости в соответствии с законом субъекта Российской Федерации его заверения организующей выборы избирательной комиссией уполномоченный представитель избирательного объединения представляет в указанную избирательную комиссию помимо иных требуемых документов решение избирательного объединения о выдвижении кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком (подпункт "е" пункта 14.1 статьи 35 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации").

При этом согласно пункту 4 части 2 статьи 27 Закона Московской области "О муниципальных выборах в Московской области" в данном решении наряду с иными обязательными сведениями указывается решение о выдвижении кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком и итоги тайного голосования за это решение (с приложением списка кандидатов по одномандатным округам).

Приведенные законоположения в системе действующего правового регулирования означают, что в решении избирательного объединения о выдвижении кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком должны содержаться сведения обо всех выдвинутых в установленном порядке кандидатах с указанием избирательных округов, по которым они выдвинуты (список кандидатов). Данные законоположения не предусматривают дополнительного оформления названного списка кандидатов еще и в качестве отдельного приложения к решению избирательного объединения о выдвижении кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком.

Вместе с тем в соответствии с подпунктом "а" пункта 14.1 статьи 35 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" избирательное объединение, выдвинувшее кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком, обязано представить в избирательную комиссию, организующую выборы, в качестве отдельного документа список кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, в котором указываются фамилия, имя и отчество каждого включенного в него кандидата, дата и место его рождения, адрес места жительства, серия, номер и дата выдачи паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, наименование или код органа, выдавшего паспорт или документ, заменяющий паспорт гражданина, а также номер и (или) наименование одномандатного (многомандатного) избирательного округа, по которому выдвигается кандидат.

Данный список кандидатов представляется в организующую выборы избирательную комиссию на бумажном носителе по форме, утверждаемой этой комиссией (пункт 14.4 статьи 35 указанного Федерального закона).

**7. Таким образом, взаимосвязанные положения** **подпунктов "а"****,** **"е" пункта 14.1 статьи 35****,** **подпункта "в" пункта 24 статьи 38** **Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации",** **пункта 6 части 1****,** **пункта 4 части 2 статьи 27** **и** **пункта 3 части 24 статьи 30** **Закона Московской области "О муниципальных выборах в Московской области" не противоречат** **Конституции** **Российской Федерации в той мере, в какой по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования они:**

**не исключают права избирательного объединения (политической** **партии) в соответствии с его уставом, иными внутренними актами принимать решение о выдвижении кандидатов в депутаты представительного органа местного самоуправления по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком путем тайного голосования за каждого включаемого в него кандидата, притом что в этом решении однозначно выражено волеизъявление о том, по какому избирательному округу выдвигается каждый кандидат;**

**не подразумевают требования к избирательному объединению (политической партии) при выдвижении им кандидатов в депутаты представительного органа местного самоуправления по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком представлять в организующую выборы избирательную комиссию отдельный список кандидатов, оформленный в качестве отдельного приложения к решению политической партии о выдвижении кандидатов в депутаты представительного органа местного самоуправления по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком, если сведения обо всех выдвинутых в установленном порядке кандидатах с указанием избирательных округов, по которым они выдвинуты, содержатся в самом решении;**

**не предполагают квалификации соответствующих действий избирательного объединения (политической партии) в качестве несоблюдения требований, предъявляемых к выдвижению ими кандидатов по одномандатным избирательным округам списком, являющегося основанием для отказа в регистрации (отмены регистрации) кандидата.**

**Иное истолкование оспариваемых законоположений, как предусматривающих право избирательного объединения (политической партии) принимать решение о выдвижении кандидатов в депутаты представительного органа местного самоуправления по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком исключительно путем тайного голосования за список кандидатов в целом, а также устанавливающих безусловную обязанность избирательного объединения (политической партии) представлять в организующую выборы избирательную комиссию список кандидатов, оформленный в качестве отдельного приложения к решению избирательного объединения о выдвижении кандидатов в депутаты по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком, даже если сведения обо всех выдвинутых в установленном порядке кандидатах с указанием избирательных округов, по которым они выдвинуты, содержатся в самом решении, не отвечает правомерным критериям ограничения конституционных прав и свобод (****статья 55, часть 3****, Конституции Российской Федерации).**

Правовое регулирование порядка и условий выдвижения и регистрации кандидатов (списков кандидатов) на выборах, в том числе в части определения как состава сведений в отношении лиц, изъявивших желание баллотироваться на выборах, которые должны быть сообщены в соответствующую избирательную комиссию, так и порядка и сроков представления этих сведений, должно отвечать вытекающим из Конституции Российской Федерации требованиям правовой определенности и не носить характера избыточных, чрезмерных ограничений, создающих, вопреки конституционному принципу равенства, произвольные препятствия для свободы деятельности политических партий (статья 30, часть 1) и реализации избирательных прав граждан.

**Как неоднократно подчеркивал Конституционный Суд Российской Федерации, вводимые ограничения конституционных, в том числе избирательных, прав и свобод должны быть не только юридически, но и социально обоснованы; при допустимости ограничения того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры; публичные интересы, перечисленные в** **статье 55 (часть 3)** **Конституции Российской Федерации, могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения адекватны социально необходимому результату (постановления от 25 апреля 1995 года** **N 3-П****, от 27 марта 1996 года** **N 8-П****, от 30 октября 2003 года** **N 15-П****, от 22 июня 2010 года** **N 14-П****; определения от 15 сентября 2016 года** **N 1742-О****, от 27 февраля 2018 года** **N 564-О** **и др.). Данное требование обращено не только к законодателю, но и к правоприменителям, в том числе судам (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2012 года** **N 34-П****, от 14 февраля 2013 года** **N 4-П****, от 10 февраля 2017 года** **N 2-П** **и др.).**

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47.1, 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

**1. Признать взаимосвязанные положения** **подпунктов "а"****,** **"е" пункта 14.1 статьи 35****,** **подпункта "в" пункта 24 статьи 38** **Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации",** **пункта 6 части 1****,** **пункта 4 части 2 статьи 27** **и** **пункта 3 части 24 статьи 30** **Закона Московской области "О муниципальных выборах в Московской области" не противоречащими** **Конституции** **Российской Федерации в той мере, в какой по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования они:**

**не исключают права избирательного объединения (политической партии) в соответствии с его уставом, иными внутренними актами принимать решение о выдвижении кандидатов в депутаты представительного органа местного самоуправления по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком путем тайного голосования за каждого включаемого в него кандидата, притом что в этом решении однозначно выражено волеизъявление о том, по какому избирательному округу выдвигается каждый кандидат;**

**не подразумевают требования к избирательному объединению (политической партии) при выдвижении им кандидатов в депутаты представительного органа местного самоуправления по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком представлять в организующую выборы избирательную комиссию отдельный список кандидатов, оформленный в качестве отдельного приложения к решению политической партии о выдвижении кандидатов в депутаты представительного органа местного самоуправления по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком, если сведения обо всех выдвинутых в установленном порядке кандидатах с указанием избирательных округов, по которым они выдвинуты, содержатся в самом решении;**

**не предполагают квалификации соответствующих действий избирательного объединения (политической партии) в качестве несоблюдения требований, предъявляемых к выдвижению ими кандидатов по одномандатным избирательным округам списком, являющегося основанием для отказа в регистрации (отмены регистрации) кандидата.**

**2. Конституционно-правовой смысл** **подпунктов "а"****,** **"е" пункта 14.1 статьи 35****,** **подпункта "в" пункта 24 статьи 38** **Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации",** **пункта 6 части 1****,** **пункта 4 части 2 статьи 27** **и** **пункта 3 части 24 статьи 30** **Закона Московской области "О муниципальных выборах в Московской области", выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным, что исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.**

3. Выявление Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении конституционно-правового смысла подпунктов "а", "е" пункта 14.1 статьи 35, подпункта "в" пункта 24 статьи 38 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", пункта 6 части 1, пункта 4 части 2 статьи 27 и пункта 3 части 24 статьи 30 Закона Московской области "О муниципальных выборах в Московской области" не затрагивает результатов выборов депутатов Совета депутатов Ленинского городского округа Московской области, состоявшихся 22 декабря 2019 года, и не может служить основанием для их пересмотра.

Этим для заявителя по настоящему делу - гражданина Серяпова Михаила Юрьевича не исключается возможность использовать для защиты своих прав компенсаторные механизмы, предусмотренные действующим законодательством, в соответствии со статьей 53 Конституции Российской Федерации, гарантирующей каждому право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

**ОПРЕДЕЛЕНИЕ**

**от 12 ноября 2020 г. N 2598-О**

**ОБ ОТКАЗЕ В ПРИНЯТИИ К РАССМОТРЕНИЮ ЖАЛОБ ГРАЖДАН**

**АРХИНОЙ ЮЛИИ ВЛАДИМИРОВНЫ, ГЛОТОВА ВЛАДИМИРА**

**ЕВГЕНЬЕВИЧА, ГОВРЕКОВА ДЕНИСА НИКОЛАЕВИЧА, ЗМЕЕВСКОГО**

**СЕРГЕЯ ВИКТОРОВИЧА, КОНОВАЛОВА СЕРГЕЯ НИКОЛАЕВИЧА,**

**ЛЕБЕДЕВА ДМИТРИЯ АЛЕКСЕЕВИЧА, МОЛЧАНОВА ЕВГЕНИЯ**

**ЛЕОНИДОВИЧА, ОДИНОКОВА ЮРИЯ ВИКТОРОВИЧА, ПОТАПКИНОЙ**

**НАТАЛИИ МИХАЙЛОВНЫ, САШИЛИНОЙ ЕВГЕНИИ ВЛАДИМИРОВНЫ,**

**ХОМЯКОВА АНАТОЛИЯ НИКОЛАЕВИЧА, ЧИКИНОЙ НИНЫ**

**МИХАЙЛОВНЫ, ШАМОНИНА ИГОРЯ СЕРГЕЕВИЧА И ШИШМОЛКИНОЙ**

**ОЛЬГИ БОРИСОВНЫ НА НАРУШЕНИЕ ИХ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ**

**ПОДПУНКТАМИ "А", "Е" ПУНКТА 14.1 СТАТЬИ 35, ПОДПУНКТОМ**

**"В" ПУНКТА 24 СТАТЬИ 38 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА "ОБ**

**ОСНОВНЫХ ГАРАНТИЯХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ И ПРАВА НА**

**УЧАСТИЕ В РЕФЕРЕНДУМЕ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ",**

**А ТАКЖЕ ПУНКТОМ 6 ЧАСТИ 1, ПУНКТОМ 4 ЧАСТИ 2**

**СТАТЬИ 27 И ПУНКТОМ 3 ЧАСТИ 24 СТАТЬИ 30 ЗАКОНА**

**МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ "О МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРАХ В**

**МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ"**

1. Граждане Ю.В. Архина, В.Е. Глотов, Д.Н. Говреков, С.В. Змеевский, С.Н. Коновалов, Д.А. Лебедев, Е.Л. Молчанов, Ю.В. Одиноков, Н.М. Потапкина, Е.В. Сашилина, А.Н. Хомяков, Н.М. Чикина, И.С. Шамонин и О.Б. Шишмолкина оспаривают конституционность следующих положений Федерального закона от 12 июня 2002 года N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации":

пункта 14.1 статьи 35, согласного которому в случае выдвижения избирательным объединением кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком и необходимости в соответствии с законом субъекта Российской Федерации его заверения организующей выборы избирательной комиссией уполномоченный представитель избирательного объединения вместе с заявлением каждого кандидата, указанным в пункте 2 статьи 33 данного Федерального закона, представляет в организующую выборы избирательную комиссию, в частности: список кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, в котором указываются фамилия, имя и отчество каждого включенного в него кандидата, дата и место его рождения, адрес места жительства, серия, номер и дата выдачи паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, наименование или код органа, выдавшего паспорт или документ, заменяющий паспорт гражданина, а также номер и (или) наименование одномандатного (многомандатного) избирательного округа, по которому выдвигается кандидат (подпункт "а"); решение съезда политической партии (конференции или общего собрания ее регионального отделения, общего собрания иного структурного подразделения политической партии, а в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 11 июля 2001 года N 95-ФЗ "О политических партиях", соответствующего органа политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения), съезда (конференции, собрания) иного общественного объединения, его регионального или местного отделения о выдвижении кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком (подпункт "е");

подпункта "в" пункта 24 статьи 38, в соответствии с которым основанием отказа в регистрации кандидата является отсутствие среди документов, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации кандидата, документов, необходимых в соответствии с данным Федеральным законом, иным законом для уведомления о выдвижении и (или) регистрации кандидата.

Также заявители оспаривают положения Закона Московской области от 4 июня 2013 года N 46/2013-ОЗ "О муниципальных выборах в Московской области", согласно которым:

в избирательную комиссию, организующую выборы, представляется решение съезда политической партии (конференции или общего собрания ее регионального отделения, общего собрания иного структурного подразделения политической партии, а в случаях, предусмотренных Федеральным законом "О политических партиях", соответствующего органа политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения), съезда (конференции, собрания) иного общественного объединения, его регионального или местного отделения о выдвижении кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком (пункт 6 части 1 статьи 27);

в решении съезда или конференции (общего собрания) избирательного объединения о выдвижении кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком указываются решение о выдвижении кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком и итоги тайного голосования за это решение (с приложением списка кандидатов по одномандатным округам) (пункт 4 части 2 статьи 27);

основаниями отказа в регистрации являются: для кандидатов, выдвинутых политической партией, - несоблюдение требований к выдвижению кандидата, предусмотренных Федеральным законом "О политических партиях"; для кандидатов, выдвинутых иными общественными объединениями, - несоблюдение требований части 1 статьи 26 данного Закона Московской области (пункт 3 части 24 статьи 30).

1.1. Как следует из представленных материалов, территориальная избирательная комиссия Ленинского района Московской области, на которую решением Избирательной комиссии Московской области от 8 августа 2019 года N 139/1358-6 возложены полномочия избирательной комиссии Ленинского городского округа, решением от 10 октября 2019 года N 9/1 назначила выборы депутатов Совета депутатов Ленинского городского округа на 22 декабря 2019 года.

Уполномоченный представитель Московского областного отделения Политической партии "Коммунистическая партия Российской Федерации" представил в территориальную избирательную комиссию Ленинского района Московской области решение данного избирательного объединения о выдвижении на указанных выборах кандидатов в депутаты по одномандатным избирательным округам списком (постановление четвертого этапа 48-й отчетно-выборной Конференции Московского областного отделения Политической партии "Коммунистическая партия Российской Федерации" от 24 октября 2019 года), а также иные документы, необходимые для такого выдвижения.

Территориальная избирательная комиссия заверила представленный список кандидатов (решение от 1 ноября 2019 года N 16/2) и впоследствии зарегистрировала выдвинутых в составе этого списка заявителей в качестве кандидатов в депутаты на выборах Совета депутатов Ленинского городского округа Московской области по одномандатным избирательным округам. Решения избирательной комиссии о такой регистрации были оспорены в суде другими кандидатами в депутаты, зарегистрированными по тем же избирательным округам.

Видновский городской суд Московской области рассмотрел соответствующие административные иски в качестве суда первой инстанции и отменил решения территориальной избирательной комиссии Ленинского района Московской области о регистрации Ю.В. Архиной, В.Е. Глотова, Д.Н. Говрекова, С.В. Змеевского, С.Н. Коновалова, Д.А. Лебедева, Е.Л. Молчанова, Ю.В. Одинокова, Н.М. Потапкиной, Е.В. Сашилиной, Н.М. Чикиной и И.С. Шамонина, основываясь на том, что решение Московского областного отделения Политической партии "Коммунистическая партия Российской Федерации" о выдвижении кандидатов по одномандатным избирательным округам списком не соответствовало законодательству. Так, вопреки требованиям пункта 4 части 2 статьи 27 Закона Московской области "О муниципальных выборах в Московской области" к этому решению не был приложен список кандидатов по одномандатным избирательным округам; тайное голосование проводилось за каждого кандидата в отдельности, а за весь список голосование фактически не проводилось. Исходя из этого, суд пришел к выводу о нарушении избирательным объединением порядка выдвижения кандидатов.

Московский областной суд, рассмотрев апелляционные жалобы Д.Н. Говрекова, С.В. Змеевского, С.Н. Коновалова, Д.А. Лебедева, Н.М. Потапкиной, Е.В. Сашилиной и И.С. Шамонина на соответствующие решения суда первой инстанции, не нашел оснований для их изменения. В делах Ю.В. Архиной, В.Е. Глотова, Е.Л. Молчанова, Ю.В. Одинокова, Н.М. Чикиной с решениями суда первой инстанции согласились суды апелляционной и кассационной инстанций.

Решения избирательной комиссии о регистрации А.Н. Хомякова и О.Б. Шишмолкиной были также отменены Видновским городским судом Московской области, который, не найдя нарушений в партийных документах, представленных в территориальную избирательную комиссию для регистрации кандидатов в депутаты, счел соответствующие доводы административных истцов несостоятельными, однако в связи с иными нарушениями избирательного законодательства удовлетворил требования об отмене регистрации кандидатов в депутаты А.Н. Хомякова и О.Б. Шишмолкиной.

Суд апелляционной инстанции отменил решения суда первой инстанции и принял новые - об отмене решений избирательной комиссии о регистрации А.Н. Хомякова и О.Б. Шишмолкиной в качестве кандидатов в депутаты, указав на нарушение избирательным объединением порядка выдвижения кандидатов в депутаты: вопреки требованиям пункта 4 части 2 статьи 27 Закона Московской области "О муниципальных выборах в Московской области" к решению избирательного объединения о выдвижении кандидатов по одномандатным избирательным округам списком не был приложен список кандидатов по одномандатным избирательным округам; тайное голосование проводилось за каждого кандидата в отдельности, а за весь список голосование фактически не проводилось. С такими решениями суда апелляционной инстанции согласился суд кассационной инстанции.

1.2. По мнению заявителей, оспариваемые законоположения не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 2, 18, 32 (часть 2) и 55 (части 2 и 3), поскольку применительно к выдвижению кандидата в депутаты представительного органа местного самоуправления по одномандатному избирательному округу в составе списка кандидатов они по своему буквальному смыслу и по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, влекут обязанность избирательного объединения:

проводить тайное голосование по списку кандидатов в целом, рассматривая его замену тайным голосованием по каждой кандидатуре из этого списка как нарушение порядка выдвижения кандидатов в депутаты, влекущее отказ в регистрации (отмену регистрации) выдвинутого в составе списка кандидата;

представлять в соответствующую избирательную комиссию наряду с отдельным списком кандидатов в депутаты, форма которого утверждается организующей выборы избирательной комиссией, еще один список тех же кандидатов, оформленный в качестве приложения к решению избирательного объединения о выдвижении кандидатов по одномандатным избирательным округам списком, притом что непредставление последнего рассматривается как нарушение порядка выдвижения кандидатов в депутаты, влекущее отказ в регистрации (отмену регистрации) выдвинутого в составе списка кандидата.

**2. Вопрос о соответствии** **Конституции** **Российской Федерации оспариваемых заявителями законоположений в указанном ими аспекте уже нашел свое разрешение в** **Постановлении** **Конституционного Суда Российской Федерации от 23 октября 2020 года N 43-П по делу о проверке конституционности** **подпунктов "а"****,** **"е" пункта 14.1 статьи 35****,** **подпункта "в" пункта 24 статьи 38** **Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации",** **пункта 6 части 1****,** **пункта 4 части 2 статьи 27** **и** **пункта 3 части 24 статьи 30** **Закона Московской области "О муниципальных выборах в Московской области" в связи с жалобой гражданина М.Ю. Серяпова. Названные взаимосвязанные положения признаны не противоречащими** **Конституции** **Российской Федерации в той мере, в какой они по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования:**

**не исключают права избирательного объединения (политической партии) в соответствии с его уставом, иными внутренними актами принимать решение о выдвижении кандидатов в депутаты представительного органа местного самоуправления по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком путем тайного голосования за каждого включаемого в него кандидата, притом что в этом решении однозначно выражено волеизъявление о том, по какому избирательному округу выдвигается каждый кандидат;**

**не подразумевают требования к избирательному объединению (политической партии) при выдвижении им кандидатов в депутаты представительного органа местного самоуправления по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком представлять в организующую выборы избирательную комиссию отдельный список кандидатов, оформленный в качестве отдельного приложения к решению политической партии о выдвижении кандидатов в депутаты представительного органа местного самоуправления по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком, если сведения обо всех выдвинутых в установленном порядке кандидатах с указанием избирательных округов, по которым они выдвинуты, содержатся в самом решении;**

**не предполагают квалификации соответствующих действий избирательного объединения (политической партии) в качестве несоблюдения требований, предъявляемых к выдвижению ими кандидатов по одномандатным избирательным округам списком, являющегося основанием для отказа в регистрации (отмены регистрации) кандидата.**

Согласно пункту 3 части первой статьи 43 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации принимает решение об отказе в принятии обращения к рассмотрению в случае, если по предмету обращения ранее им было вынесено постановление, сохраняющее свою силу.

Таким образом, жалобы заявителей, которые были направлены в Конституционный Суд Российской Федерации не только после принятия к рассмотрению жалобы М.Ю. Серяпова, но и после начала процедуры подготовки к разрешению без проведения слушания дела о проверке конституционности подпунктов "а", "е" пункта 14.1 статьи 35, подпункта "в" пункта 24 статьи 38 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", пункта 6 части 1, пункта 4 части 2 статьи 27 и пункта 3 части 24 статьи 30 Закона Московской области "О муниципальных выборах в Московской области", не могут быть приняты к рассмотрению.

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

**от 17 ноября 2020 г. N 47-П**

**ПО ДЕЛУ О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ**

**ПУНКТА 1 СТАТЬИ 2 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА "О ПЕРЕДАЧЕ**

**РЕЛИГИОЗНЫМ ОРГАНИЗАЦИЯМ ИМУЩЕСТВА РЕЛИГИОЗНОГО**

**НАЗНАЧЕНИЯ, НАХОДЯЩЕГОСЯ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ**

**ИЛИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ" В СВЯЗИ С ЖАЛОБОЙ**

**МЕСТНОЙ РЕЛИГИОЗНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЩИНА ПРАВОСЛАВНОЙ**

**ЦЕРКВИ БОЖИЕЙ МАТЕРИ ДЕРЖАВНАЯ ГОРОДА ТВЕРИ**

1. Согласно пункту 1 статьи 2 Федерального закона от 30 ноября 2010 года N 327-ФЗ "О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности" для целей данного Федерального закона под имуществом религиозного назначения понимается недвижимое имущество (помещения, здания, строения, сооружения, включая объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации, монастырские, храмовые и (или) иные культовые комплексы), построенное для осуществления и (или) обеспечения таких видов деятельности религиозных организаций, как совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний, проведение молитвенных и религиозных собраний, обучение религии, профессиональное религиозное образование, монашеская жизнедеятельность, религиозное почитание (паломничество), в том числе здания для временного проживания паломников, а также движимое имущество религиозного назначения (предметы внутреннего убранства культовых зданий и сооружений, предметы, предназначенные для богослужений и иных религиозных целей).

Как следует из жалобы, приложенных к ней и дополнительно полученных Конституционным Судом Российской Федерации материалов, правопредшественнику заявителя - религиозной организации Община Церкви Божией Матери Преображающейся 1 августа 1996 года на основании распоряжения Комитета по управлению имуществом города Твери передано на пять лет нежилое помещение (красный уголок) площадью более ста квадратных метров, находящееся в муниципальной собственности, в связи с чем 30 августа 1996 года заключен договор его аренды сроком действия с 1 августа 1996 года по 1 августа 2001 года с указанием о передаче имущества на безвозмездной основе. Распоряжением от 12 сентября 1997 года в договор внесены изменения в части срока безвозмездного пользования помещением, он определен до 1 августа 2011 года, заключено дополнительное соглашение к договору. Поскольку переданное имущество требовало ремонта, местной религиозной организацией Община Православной Церкви Божией Матери Державная города Твери (далее также - Община) были проведены работы по его реконструкции, в результате чего в эксплуатацию принят храм Новомучеников Российских, а площадь помещений увеличилась и составила более двухсот квадратных метров.

В 2011 и 2013 годах Община, ссылаясь на Федеральный закон "О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности", обращалась в Тверскую городскую Думу, Администрацию города Твери, а также в Департамент управления имуществом и земельными ресурсами Администрации города Твери (далее также - Департамент) с заявлениями о передаче в собственность религиозной организации муниципального имущества - занимаемых Общиной по договору нежилых помещений. В удовлетворении просьб отказано на том основании, что в состав нежилого строения помимо занимаемых ею помещений входят мастерские и квартальный теплоузел, обеспечивающий теплоснабжение многоквартирных жилых домов, а проведенная Общиной реконструкция не изменила целевого назначения всего здания. В 2014 году Общиной получено заключение кадастрового инженера о том, что существует техническая возможность произвести реальный раздел здания на два отдельно стоящих (имеются не пересекающиеся входы и выходы), и в июле того же года она безрезультатно обращалась в Департамент с просьбой выдать доверенность для проведения такого раздела.

20 мая 2015 года ранее заключенный договор аренды расторгнут, а 21 мая того же года с Общиной заключен новый договор - о безвозмездном пользовании нежилыми помещениями площадью более двухсот квадратных метров для осуществления уставной деятельности, в частности использования под храм, сроком до 21 мая 2016 года. В 2016 году этот срок продлен на год после обращения Общины, однако письмом от 19 сентября того же года Департамент со ссылкой на статьи 610, 621, 689 и 699 ГК Российской Федерации уведомил ее об отказе от договора и прекращении его действия с 20 октября 2016 года и ей предложено к 1 ноября того же года освободить занимаемые помещения. 30 января 2017 года Община вновь безуспешно обратилась в Департамент с просьбой передать ей соответствующее имущество в безвозмездное пользование на двадцать лет.

Решением Арбитражного суда Тверской области от 15 июня 2018 года удовлетворены требования Общины в части признания недействительным отказа Департамента в предоставлении ей спорного муниципального имущества в безвозмездное пользование. Суд установил, что спорные помещения были перепрофилированы под храм и использовались в этом качестве более двадцати лет, а основания для отказа в передаче религиозной организации имущества, перечисленные в статье 8 Федерального закона "О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности", отсутствуют.

Четырнадцатый арбитражный апелляционный суд постановлением от 17 октября 2018 года решение суда первой инстанции в указанной части отменил, сославшись на то, что спорный объект недвижимости изначально не имел религиозного назначения по смыслу пункта 1 статьи 2 данного Федерального закона и что в силу этой нормы к имуществу религиозного назначения может быть отнесено только то, которое изначально построено для обеспечения деятельности религиозных организаций. Кроме того, суд указал, что передача Общине спорного имущества производилась в рамках гражданско-правовых отношений, а действия Департамента мотивированы наличием решения Арбитражного суда Тверской области от 20 июня 2017 года, которым удовлетворено требование Департамента о выселении Общины из спорных помещений в связи с прекращением договора безвозмездного пользования.

Постановлением Арбитражного суда Северо-Западного округа от 5 марта 2019 года кассационная жалоба Общины оставлена без удовлетворения. Судья Верховного Суда Российской Федерации определением от 18 июня 2019 года, сославшись на статью 2 данного Федерального закона, отказал ей в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

3 марта 2020 года спорные нежилые помещения переданы по договору о предоставлении муниципального недвижимого имущества в безвозмездное пользование местной религиозной организации православный приход храма праведного Лазаря Четверодневного города Твери Тверской и Кашинской епархии Русской Православной Церкви (Московский Патриархат).

По мнению заявителя, пункт 1 статьи 2 Федерального закона "О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности" противоречит статьям 14 (часть 2), 17 (часть 1), 19 (часть 1), 28, 30 (часть 1), 45 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации в той мере, в какой по буквальному своему смыслу и по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, относит к имуществу религиозного назначения только такое недвижимое имущество, которое изначально было построено для осуществления деятельности религиозных организаций, и тем самым исключает передачу религиозной организации в безвозмездное пользование или в собственность в порядке, предусмотренном данным Федеральным законом, государственного или муниципального имущества, которое изначально имело иное назначение, но впоследствии на законных основаниях реконструировано религиозной организацией и до момента обращения в уполномоченный орган с соответствующим заявлением долго используется ею как имущество религиозного назначения.

Таким образом, с учетом требований статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" пункт 1 статьи 2 Федерального закона "О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности" является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу в той мере, в какой он, действуя в нормативном единстве с иными положениями данного Федерального закона, служит основанием для решения вопроса о распространении установленного данным Федеральным законом порядка передачи государственного или муниципального имущества религиозного назначения в безвозмездное пользование религиозным организациям на помещения в здании, находящемся в муниципальной собственности, построенные не для осуществления и (или) обеспечения определенных видов деятельности религиозных организаций, но впоследствии реконструированные (достроенные под размещение культового сооружения - храма) религиозной организацией с согласия собственника в период длительного безвозмездного пользования этими помещениями для достижения ее уставных целей (до вступления в силу данного Федерального закона).

**2. Согласно** **Конституции** **Российской Федерации в России как в светском государстве никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной, а религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом** **(статья 14)****, при этом каждому гарантируется свобода совести и вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними** **(статья 28)****. По смыслу положения** **статьи 67.1 (часть 2)** **Конституции Российской Федерации о вере в Бога, переданной народу России предками, во взаимосвязи с ее** **статьями 14** **и** **28** **государство не объявляет наличие тех или иных религиозных убеждений обязательным, не ставит граждан - вопреки** **статье 19 (часть 2)** **Конституции Российской Федерации - в неравное положение в зависимости от наличия и направленности веры и призвано при реализации своей политики учитывать ту исторически значимую роль, которую религиозная составляющая сыграла в становлении и развитии российской государственности (****Заключение** **Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 года N 1-З).**

В отличие от прав, которые конкретизируют свободу вероисповедания в ее индивидуальном аспекте, т.е. могут быть реализованы каждым непосредственно, права религиозных объединений по своей природе являются коллективными, поскольку осуществляются гражданином совместно с другими. Из взаимосвязанных статей 13 (часть 4), 14, 19 (части 1 и 2), 28 и 30 (часть 1) Конституции Российской Федерации, а также статей 9 и 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод следует, что свобода вероисповедания предполагает свободу создания религиозных объединений и свободу их деятельности на основе принципа юридического равенства, в силу чего федеральный законодатель, реализуя полномочия, вытекающие из статей 71 (пункты "в", "о") и 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации, вправе урегулировать гражданско-правовое положение религиозных объединений, в том числе условия признания такого объединения юридическим лицом, порядок его учреждения, создания, государственной регистрации, определить содержание его правоспособности.

В практике Европейского Суда по правам человека свобода исповедовать религию сообща с другими трактуется как косвенная гарантия свободы создания религиозных объединений, которые традиционно и повсеместно существуют в форме организованных структур и, следовательно, должны обладать необходимой правосубъектностью (постановления от 26 октября 2000 года по делу "Хасан (Hasan) и Чауш (Chaush) против Болгарии", от 13 декабря 2001 года по делу "Бессарабская митрополия (Metropolitan Church of Bessarabia) и другие против Молдавии", от 5 октября 2006 года по делу "Московское отделение Армии Спасения (Moscow Branch of the Salvation Army) против России" и др.).

**Установление особенностей использования такими объединениями определенных видов имущества законодательно допустимо при условии, что эти особенности не ставят под сомнение само право граждан на объединение в целях совместного вероисповедания. Так, в силу** **пункта 1 статьи 16** **Федерального закона от 26 сентября 1997 года N 125-ФЗ "О свободе совести и о религиозных объединениях" религиозные организации вправе основывать и содержать культовые здания и сооружения, иные места и объекты, специально предназначенные для богослужений, молитвенных и религиозных собраний, религиозного почитания (паломничества) (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2011 года** **N 26-П** **и от 14 ноября 2019 года** **N 35-П****).**

**В то же время** **Конституция** **Российской Федерации не возлагает на государство как гаранта свободы совести и вероисповедания обязательства положительного характера по формированию имущественной основы деятельности религиозных объединений. Меры подобной поддержки, если они предпринимаются, не должны нарушать такой базовый конституционный принцип, как равенство всех перед законом. Как неоднократно подчеркивал Конституционный Суд Российской Федерации, из принципов справедливости, равенства и соразмерности вытекает обращенный к законодателю запрет вводить различия в правовом положении лиц, принадлежащих к одной категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания (запрет различного обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных ситуациях). Любая дифференциация, приводящая к различиям в правах граждан в той или иной сфере правового регулирования, должна отвечать** **Конституции** **Российской Федерации, включая ее** **статьи 17 (часть 3)****,** **19 (части 1** **и** **2)** **и** **55 (часть 3)****. Такого рода различия допустимы, если они объективно оправданны, обоснованны и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им (постановления от 24 мая 2001 года** **N 8-П****, от 5 апреля 2007 года** **N 5-П****, от 3 февраля 2010 года** **N 3-П****, от 27 февраля 2012 года** **N 3-П****, от 15 октября 2012 года** **N 21-П****, от 19 февраля 2018 года** **N 9-П****, от 22 марта 2019 года** **N 15-П** **и др.).**

**При соблюдении указанных требований государство может вырабатывать различные механизмы поддержки религиозных объединений, в том числе - принимая во внимание необходимость восстановления исторической справедливости - путем безвозмездной передачи религиозным организациям имущества религиозного назначения, ранее неправовым или насильственным путем выбывшего из пользования религиозных объединений. Инструментом такой поддержки в части пользования публичным имуществом является, например, возможность передачи религиозным организациям в безвозмездное пользование объектов культурного наследия, включенных в соответствующий реестр и находящихся в государственной собственности (****подпункт 5 статьи 52.1** **Федерального закона от 25 июня 2002 года N 73-ФЗ "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации").**

**3. Право собственности, чье предназначение как гарантируемого и охраняемого** **Конституцией** **Российской Федерации субъективного права состоит в том, чтобы дать его обладателям определенную степень свободы в экономической сфере, вместе с тем может быть ограничено федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, т.е. с учетом перечисленных в** **статье 55 (часть 3)** **Конституции Российской Федерации ценностей. Для сохранения баланса частных и публичных интересов в этой области общественных отношений надо, чтобы цели таких ограничений были не только юридически, но и социально оправданны, а сами ограничения - адекватны этим целям, требованиям справедливости и социально необходимому результату. При этом не следует использовать чрезмерные, не обусловленные конституционно одобряемыми целями меры (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18 февраля 2000 года** **N 3-П****, от 31 мая 2005 года** **N 6-П****, от 22 июня 2010 года** **N 14-П****, от 13 июля 2010 года** **N 16-П****, от 20 декабря 2010 года** **N 22-П** **и др.).**

В соответствии с пунктами 2 и 3 статьи 21 Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях" религиозные организации обладают правом собственности на имущество, приобретенное или созданное ими за счет собственных средств, пожертвованное гражданами, организациями или переданное религиозным организациям в собственность государством либо приобретенное иными способами, не противоречащими законодательству, а передача в установленном порядке в собственность религиозным организациям культовых зданий и сооружений с относящимися к ним земельными участками и иного имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности, осуществляется безвозмездно.

Специальный порядок безвозмездной передачи в собственность или безвозмездное пользование религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности, определен Федеральным законом "О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности". Меры поддержки, в нем установленные, предприняты государством - с учетом особых условий, в которых соответствующее имущество изымалось из религиозной жизни, - прежде всего в отношении уже созданного на тот момент и имевшегося в объективированной форме имущества. В связи с этим в пункте 1 статьи 2 данного Федерального закона при определении подлежащего передаче имущества религиозного назначения используется термин "построенное" для осуществления и (или) обеспечения указанных в ней видов деятельности религиозных организаций.

В силу части 1 статьи 4 Федерального закона "О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности" передача религиозной организации государственного или муниципального имущества религиозного назначения осуществляется в собственность либо безвозмездное пользование на определенный по согласованию с нею срок. Передача в безвозмездное пользование осуществляется, согласно части 2 той же статьи, если имущество не подлежит отчуждению из государственной или муниципальной собственности в соответствии с законодательством (пункт 1), передача имущества в безвозмездное пользование предложена самой религиозной организацией (пункт 2) или имущество является помещением, находящимся в здании, строении, сооружении, не относящихся к имуществу религиозного назначения в соответствии со статьей 2 данного Федерального закона (пункт 3). Религиозная организация, которой имущество передано в безвозмездное пользование, вправе получить его в собственность, за исключением имущества, указанного в пунктах 1 и 3 части 2 статьи 4 данного Федерального закона (часть 3 статьи 4 данного Федерального закона).

В части 1 статьи 8 данного Федерального закона предусмотрены основания отказа в передаче в собственность или безвозмездное пользование религиозной организации государственного или муниципального имущества религиозного назначения: если имущество не является имуществом религиозного назначения в соответствии со статьей 2 данного Федерального закона и (или) не отвечает критериям, установленным частью 3 его статьи 5 и (или) частью 1 его статьи 12; заявленная религиозной организацией цель использования имущества не соответствует целям деятельности, предусмотренным ее уставом или федеральным законом; заявление о передаче имущества подано иностранной религиозной организацией или ее представительством; решение суда, вступившее в законную силу, предусматривает иной порядок распоряжения имуществом; имущество находится в безвозмездном пользовании другой религиозной организации. Решение об отказе в передаче имущества в собственность принимается также, согласно части 2 статьи 8 данного Федерального закона, если имущество не подлежит отчуждению из государственной или муниципальной собственности в соответствии с федеральным законом либо является помещением в здании, строении, сооружении, не относящихся к имуществу религиозного назначения в соответствии с его статьей 2.

Кроме того, в силу части 1 статьи 12 данного Федерального закона передача государственного или муниципального имущества, которое не имеет религиозного назначения, но на день вступления в силу данного Федерального закона (14 декабря 2010 года) перепрофилировано (целевое назначение которого изменено), реконструировано для осуществления и (или) обеспечения видов деятельности религиозных организаций, указанных в его статье 2, и передано в установленном порядке религиозным организациям в безвозмездное пользование, осуществляется безвозмездно в собственность религиозных организаций в порядке, установленном данным Федеральным законом для передачи государственного или муниципального имущества религиозного назначения. Таким образом, федеральным законодателем прямо предусмотрена возможность передачи в собственность религиозных организаций имущества, которое создано не для религиозного использования, но изменено в соответствующих целях. В то же время положения Федерального закона "О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности" не позволяют однозначно определить правовой режим помещений в здании, находящемся в муниципальной собственности, построенных не для осуществления и (или) обеспечения определенных видов деятельности религиозных организаций, но впоследствии до вступления в силу данного Федерального закона реконструированных (достроенных под размещение культового сооружения - храма) религиозной организацией с согласия собственника в период длительного пользования этими помещениями на безвозмездной основе для достижения ее уставных целей, и, следовательно, определить права соответствующей религиозной организации на эти помещения, если они в силу данного Федерального закона не могут быть переданы ей в собственность.

**4. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно отмечал, что неопределенность правовой нормы влечет ее неоднозначное понимание и, следовательно, возможность ее произвольного применения, а потому и нарушение принципа равенства, соблюдение которого может быть обеспечено лишь при условии единообразного толкования нормы всеми правоприменителями. Неопределенность же ее содержания порождает опасность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и ведет к произволу, к нарушению не только принципов равенства и верховенства закона, но и установленных** **Конституцией** **Российской Федерации гарантий государственной, включая судебную, защиты прав, свобод и законных интересов граждан (постановления от 15 июля 1999 года** **N 11-П****, от 25 февраля 2004 года** **N 4-П****, от 20 апреля 2009 года** **N 7-П****, от 6 декабря 2011 года** **N 27-П****, от 29 июня 2012 года** **N 16-П****, от 22 апреля 2013 года** **N 8-П****, от 16 апреля 2015 года** **N 8-П****, от 16 ноября 2018 года** **N 43-П****, от 23 января 2020 года** **N 4-П** **и др.).**

**Если исключающие друг друга варианты толкования одной и той же нормы, продиктованные, помимо прочего, различиями в ее понимании при сопоставлении с другими нормами, оказываются не лишенными разумного юридического обоснования, укладывающегося в конституционные рамки законодательного усмотрения, а единая судебная практика применения нормы не сформирована, что не позволяет уяснить ее подлинное содержание даже с помощью обращения к конституционным целям и принципам, то наиболее корректным, если не единственно возможным способом выявления реального содержания и значения правового регулирования является - во исполнение принципа разделения властей (****статья 10** **Конституции Российской Федерации) - законодательное уточнение нормативных положений, чья неясность и неоднозначность, не преодолимые средствами юридического толкования, создают серьезные препятствия для полноценного обеспечения равенства перед законом и судом в процессе их применения (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 30 марта 2018 года** **N 14-П****, от 23 июня 2020 года** **N 28-П** **и др.).**

Это в полной мере относится и к регулированию, вытекающему из содержания Федерального закона "О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности", поскольку из него однозначно не следует правовой режим помещений в муниципальном здании, которые изначально не имели религиозного назначения, но на день вступления в силу данного Федерального закона длительное время находились в безвозмездном пользовании религиозной организации и с согласия собственника реконструированы (достроены) ею под размещение, по сути, нового культового сооружения (храма), что порождает неопределенность в вопросе о правомерности изъятия таких помещений из пользования религиозной организации (прекращения сложившихся правоотношений), их передачи другой религиозной организации на тех же основаниях (в безвозмездное пользование). При этом в случае отказа собственника от раздела недвижимого имущества и выделения помещений, используемых религиозной организацией и реконструированных ею под храм, в отдельно стоящее здание для передачи в собственность (или в случае невозможности такого раздела) религиозная организация вправе рассчитывать на сохранение данных помещений в ее безвозмездном пользовании.

Действующее правовое регулирование не гарантирует религиозным организациям оформления прав на такое имущество и позволяет собственнику изымать имущество из многолетнего пользования религиозной организации без разумного и достаточного обоснования - независимо от того, какие средства вложены ею в перестройку (в новое строительство) и какое духовное значение придается данному месту религиозного поклонения гражданами, исповедующими данную религию.

Из документов, представленных заявителем по настоящему делу, усматривается, что арбитражные суды исходили из диаметрально противоположных позиций в вопросе о нормативном содержании оспариваемого законоположения. Так, суд первой инстанции, принимая во внимание статьи 3, 8 и 12 Федерального закона "О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности", указал, что основания для отказа в передаче имущества религиозной организации, перечисленные в его статье 8, отсутствуют. Суд посчитал, что при таких обстоятельствах отказ в передаче спорной недвижимости противоречит данному Федеральному закону и подлежит признанию недействительным. На ответчика была возложена обязанность устранить допущенные нарушения прав и законных интересов заявителя. Суд же апелляционной инстанции, напротив, счел, что у заявителя не возникло права получить спорные помещения в рамках данного Федерального закона, поскольку они не могут расцениваться как имущество религиозного назначения: к такому имуществу, по мнению суда апелляционной инстанции, может быть отнесено только изначально построенное для видов деятельности, указанных в пункте 1 его статьи 2, а целью данного Федерального закона служит восстановление исторической справедливости путем возврата имущества религиозного назначения, которое было создано верующими и их организациями, но впоследствии изъято государством и использовалось в иных целях.

Таким образом, пункт 1 статьи 2 Федерального закона "О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности" не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 28 и 55 (часть 3), в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования не позволяет однозначно решить вопрос о том, распространяется или нет установленный данным Федеральным законом порядок передачи религиозным организациям государственного или муниципального имущества религиозного назначения в безвозмездное пользование на помещения в здании, находящемся в муниципальной собственности, реконструированные (достроенные под размещение культового сооружения - храма) религиозной организацией с согласия собственника в период длительного безвозмездного пользования этим имуществом для достижения ее уставных целей (до вступления в силу данного Федерального закона), и создает неопределенность в вопросе о механизме защиты законных интересов религиозной организации после изъятия такого имущества из ее пользования.

**Федеральному законодателю надлежит - исходя из предписаний** **Конституции** **Российской Федерации и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, - принять меры по устранению выявленной неопределенности правового регулирования, имея в виду, что в муниципальной собственности как особой разновидности публичной собственности - с учетом ее конституционного предназначения обеспечивать интересы местного сообщества в целом - должно находиться то имущество, которое требуется для решения возложенных на местное самоуправление задач (****Постановление** **Конституционного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2010 года N 22-П).**

5. Конституционный Суд Российской Федерации при этом учитывает, что нежилое помещение, ранее предоставлявшееся заявителю, в настоящее время, как свидетельствуют имеющиеся в распоряжении Конституционного Суда Российской Федерации материалы, предоставлено другой местной религиозной организации. Соответственно, возможное принятие в результате пересмотра дела заявителя решения о предоставлении ему этого помещения приведет к прекращению его использования другим равнозначным субъектом правоотношений. Хотя пересмотр дела на основании постановления Конституционного Суда Российской Федерации может приводить к таким последствиям - и это само по себе не исключает его, - Конституционный Суд Российской Федерации не может не учитывать характеристик объектов, являющихся предметом спора в деле заявителя, изъятие которых у одних лиц и передача другим может стать следствием такого пересмотра.

Применительно к объектам религиозного назначения или объектам, приобретшим характеристики таковых, как обладающим сакральной ценностью для верующих, их передача от одной религиозной организации к другой (тем более если они относятся к разным конфессиям) может глубоко задеть чувства верующих, приведет не только к затрагиванию законных интересов религиозной организации, но и к существенному нарушению прав ее членов. Это явилось бы искажением должного баланса прав и законных интересов равнозначных субъектов вопреки предписанию статьи 17 (часть 3) Конституции Российской Федерации о том, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. В обозначенном аспекте пересмотр дела не может привести к восстановлению прав заявителя, а то обстоятельство, что он и сам находился в положении лишившегося возможности пользоваться такого рода объектом, не дает оснований для иного вывода, поскольку принятие Конституционным Судом Российской Федерации постановления не должно приводить к увеличению неблагоприятных последствий правового регулирования, признанного Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации.

Согласно части четвертой статьи 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", если пересмотр дела исходя из особенностей соответствующих правоотношений не может привести к восстановлению прав заявителя или лица, в интересах которого подана жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации вправе указать в постановлении, предусмотренном пунктом 1.1 или 2 части первой статьи 87 данного Федерального конституционного закона, на необходимость применения к таким заявителю или лицу компенсаторных механизмов; в этом случае форма и размер компенсации определяются судом, рассмотревшим в первой инстанции конкретное дело, в котором применен оспоренный в Конституционном Суде Российской Федерации нормативный акт.

Для надлежащего определения судом справедливой компенсации необходимо устранение неопределенности в вопросе о механизме защиты законных интересов религиозной организации после изъятия из ее пользования помещений в здании, находящемся в муниципальной собственности, реконструированных (достроенных под размещение культового сооружения - храма) этой религиозной организацией с согласия собственника в период длительного безвозмездного пользования этим имуществом для достижения ее уставных целей (до вступления в силу данного Федерального закона).

С учетом этого Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь пунктом 12 части первой статьи 75 и частью четвертой статьи 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", считает возможным установить особенности исполнения настоящего Постановления в отношении конкретного дела заявителя, состоящие в следующем.

Судебные акты, вынесенные по делу местной религиозной организации Община Православной Церкви Божией Матери Державная города Твери, основанные на положениях пункта 1 статьи 2 Федерального закона "О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности", не могут быть пересмотрены в обычном порядке (часть вторая статьи 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации"). После внесения в действующее правовое регулирование необходимых изменений во исполнение настоящего Постановления форма и размер компенсации определяются судом, рассмотревшим в первой инстанции конкретное дело, в котором к заявителю были применены положения пункта 1 статьи 2 Федерального закона "О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности". При этом федеральный законодатель, устанавливая правовое регулирование во исполнение настоящего Постановления, не лишен возможности определить особенности приведения в соответствие с ним существующих правоотношений, чтобы обеспечить баланс прав и законных интересов всех участников этих правоотношений и механизмы восстановления их нарушенных прав. Причем соответствующие нормы - безотносительно к тому, как законодатель установит их действие во времени, - во всяком случае должны применяться к местной религиозной организации Община Православной Церкви Божией Матери Державная города Твери при реализации в соответствии с настоящим Постановлением компенсаторных механизмов.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 47.1, 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 1 статьи 2** **Федерального закона "О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности" не соответствующим** **Конституции** **Российской Федерации, ее** **статьям 19 (части 1** **и** **2)****,** **28** **и** **55 (часть 3)****, в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования он не позволяет однозначно решить вопрос о том, распространяется или нет установленный данным Федеральным** **законом** **порядок передачи религиозным организациям государственного или муниципального имущества религиозного назначения в безвозмездное пользование на помещения в здании, находящемся в муниципальной собственности, реконструированные (достроенные под размещение культового сооружения - храма) религиозной организацией с согласия собственника в период длительного безвозмездного пользования этим имуществом для достижения ее уставных целей (до вступления в силу данного Федерального** **закона****), и создает неопределенность в вопросе о механизме защиты законных интересов религиозной организации после изъятия такого имущества из ее пользования.**

**2. Федеральному законодателю надлежит - исходя из предписаний** **Конституции** **Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, - принять меры по устранению выявленной неопределенности правового регулирования.**

3. Местная религиозная организация Община Православной Церкви Божией Матери Державная города Твери после внесения в действующее правовое регулирование необходимых изменений во исполнение настоящего Постановления имеет право на применение компенсаторных механизмов в связи с правоприменительными решениями, основанными на положениях пункта 1 статьи 2 Федерального закона "О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности". Форма и размер компенсации определяются Арбитражным судом Тверской области как судом, рассмотревшим в первой инстанции конкретное дело, в котором применен оспоренный в Конституционном Суде Российской Федерации нормативный акт.

**ОПРЕДЕЛЕНИЕ**

**от 25 ноября 2020 г. N 2840-О**

**ОБ ОТКАЗЕ В ПРИНЯТИИ К РАССМОТРЕНИЮ ЖАЛОБЫ ГРАЖДАН БОНДАРЕВА АНДРЕЯ ГЕОРГИЕВИЧА, ЕФРЕМОВОЙ ЮЛИИ ВАСИЛЬЕВНЫ И ДРУГИХ НА НАРУШЕНИЕ ИХ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ПУНКТОМ 8 СТАТЬИ 26, ПУНКТОМ 1 СТАТЬИ 27 И ПОДПУНКТОМ "З" ПУНКТА 13 СТАТЬИ 28 ЗАКОНА САНКТ-ПЕТЕРБУРГА "О ВЫБОРАХ ДЕПУТАТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СОВЕТОВ ВНУТРИГОРОДСКИХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ**

**ОБРАЗОВАНИЙ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА"**

1. Граждане А.Г. Бондарев, Ю.В. Ефремова, А.И. Кожевников и А.Г. Попов оспаривают конституционность следующих положений Закона Санкт-Петербурга от 26 мая 2014 года N 303-46 "О выборах депутатов муниципальных советов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга":

пункта 8 статьи 26, устанавливающего, что каждый подписной лист должен быть заверен подписью лица, осуществлявшего сбор подписей избирателей; при заверении подписного листа лицо, осуществлявшее сбор подписей избирателей, собственноручно указывает свои фамилию, имя и отчество, дату рождения, адрес места жительства, серию, номер и дату выдачи паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, наименование или код выдавшего его органа, а также ставит свою подпись и дату ее внесения; адрес места жительства может не содержать каких-либо из указанных в подпункте 5 статьи 2 Федерального закона от 12 июня 2002 года N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" реквизитов (наименование субъекта Российской Федерации, района, города, иного населенного пункта, улицы, номеров дома и квартиры) в случае, если это не препятствует его однозначному восприятию с учетом фактических особенностей места жительства лица, осуществлявшего сбор подписей избирателей;

пункта 1 статьи 27, согласно которому при выявлении неполноты сведений о кандидатах, отсутствия каких-либо документов, представление которых в окружную избирательную комиссию для уведомления о выдвижении кандидата (кандидатов) и его (их) регистрации предусмотрено законом, или несоблюдения требований закона к оформлению документов окружная избирательная комиссия не позднее чем за три дня до дня заседания окружной избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, извещает об этом кандидата; не позднее чем за один день до дня заседания окружной избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, кандидат вправе вносить уточнения и дополнения в документы, содержащие сведения о нем, а избирательное объединение - в документы, содержащие сведения о выдвинутом им кандидате (выдвинутых им кандидатах), и представленные в соответствии с пунктами 1 и 4 статьи 22 данного Закона Санкт-Петербурга, а также в иные документы (за исключением подписных листов с подписями избирателей), представленные в избирательную комиссию для уведомления о выдвижении кандидата (кандидатов) и его (их) регистрации, в целях приведения указанных документов в соответствие с требованиями закона, в том числе к их оформлению;

подпункта "з" пункта 13 статьи 28, в силу которого недействительными признаются все подписи избирателей в подписном листе в случае, если подписной лист не заверен собственноручно подписями лица, осуществлявшего сбор подписей избирателей, кандидата, либо если хотя бы одна из этих подписей недостоверна, либо если подписной лист заверен лицом, осуществлявшим сбор подписей избирателей, не достигшим к моменту сбора подписей избирателей возраста 18 лет, и (или) указанное лицо признано судом недееспособным, либо если не указана или не внесена собственноручно хотя бы одна из дат заверения подписного листа, либо если в сведениях о лице, осуществлявшем сбор подписей избирателей, и (или) в дате внесения подписи указанным лицом, кандидатом имеются исправления, специально не оговоренные соответственно лицом, осуществлявшим сбор подписей избирателей, кандидатом, либо если сведения о лице, осуществлявшем сбор подписей избирателей, о кандидате указаны в подписном листе не в полном объеме или не соответствуют действительности, либо если сведения о лице, осуществлявшем сбор подписей избирателей, не внесены им собственноручно, либо внесены нерукописным способом или карандашом.

Как следует из представленных материалов, избирательная комиссия муниципального образования отказала заявителям в регистрации их кандидатами в депутаты представительного органа муниципального образования, в том числе на основании оспариваемых законоположений, поскольку сведения о них как о сборщиках подписей в поддержку своего выдвижения в качестве кандидатов были внесены ими в подписные листы машинописным, а не рукописным способом. Вступившими в законную силу решениями суда заявителям было отказано в удовлетворении требований о признании отказов избирательного органа в регистрации их в качестве кандидатов.

Как утверждают заявители, пункт 8 статьи 26, пункт 1 статьи 27 и подпункт "з" пункта 13 статьи 28 Закона Санкт-Петербурга "О выборах депутатов муниципальных советов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга" обязывают лицо, осуществляющее самостоятельный сбор подписей в поддержку своего выдвижения в качестве кандидата, указывать в подписных листах дублирующие сведения о себе как о кандидате и сборщике подписей, а также предусматривают неопределенные способы внесения сведений в подписные листы о сборщике подписей и заверения подписных листов (собственноручно, рукописно), в том числе с учетом инвалидности лиц, выдвигаемых в качестве кандидатов. Кроме того, они полагают, что данные нормы исключают возможность дополнительных уточнений таких сведений в подписных листах, представленных в избирательный орган для регистрации кандидата, и не позволяют судам объективно оценить действительную поддержку избирателей в процессе выдвижения кандидата. В связи с этим, по мнению заявителей, оспариваемые законоположения препятствуют гражданину, реализующему свои избирательные права, в регистрации в качестве кандидата и в осуществлении судебной защиты своих прав, а потому противоречат статьям 1 (часть 1), 2, 3 (часть 3), 4 (часть 2), 6 (часть 2), 17 (часть 1), 32 (части 1 и 2), 46 (части 1 и 2) и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации.

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

Закрепляя право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, Конституция Российской Федерации непосредственно не определяет порядок его реализации. Как следует из ее статей 71 (пункт "в"), 72 (пункт "н" части 1) и 76 (части 1 и 2), регулирование избирательного права и установление порядка проведения выборов входят в компетенцию законодателя.

Правовой основой регулирования отношений, связанных с осуществлением конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, является Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", имеющий прямое действие и подлежащий применению на всей территории Российской Федерации (пункты 1 и 2 статьи 1).

Определяя порядок сбора подписей избирателей, Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" устанавливает, в частности, что каждый подписной лист должен быть заверен подписью лица, осуществлявшего сбор подписей избирателей; при заверении подписного листа лицо, осуществлявшее сбор подписей избирателей, собственноручно указывает свои фамилию, имя и отчество, дату рождения, адрес места жительства, серию, номер и дату выдачи паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, наименование или код выдавшего его органа, а также ставит свою подпись и дату ее внесения; каждый подписной лист с подписями избирателей в поддержку выдвижения (самовыдвижения) кандидата должен быть заверен кандидатом; при заверении подписного листа кандидат напротив своих фамилии, имени и отчества собственноручно ставит свою подпись и дату ее внесения (пункты 12 и 13 статьи 37); при этом внесение уточнений и дополнений в подписные листы с подписями избирателей исключается (пункт 1.1 статьи 38). Соответственно, данным регулированием исключается возможность отклонения от установленного избирательным законодательством порядка сбора подписей избирателей в поддержку кандидата, в том числе в случае осуществления функции сборщика подписей самим кандидатом.

**Как указал Конституционный Суд Российской Федерации (определения от 3 июля 2014 года** **N 1483-О** **и от 25 мая 2017 года** **N 1010-О****), заверяя подписной лист, сборщик подписей, по существу, берет на себя ответственность за соблюдение установленного порядка сбора подписей избирателей, подтверждая, в частности, факты собственноручного проставления каждым избирателем своей подписи и даты ее внесения; с учетом этого предназначения этапа заверения подписных листов сборщиком подписей федеральным законодателем определен порядок такого заверения - а именно только после внесения подписей избирателей собственноручно сборщиком подписей путем указания требуемых сведений о себе, проставления своей подписи и даты заверения, что должно обеспечить возможность проверки соблюдения порядка заполнения подписных листов и исключить возможность внесения кем бы то ни было исправлений в подписные листы после их заверения уполномоченными на это лицами.**

**Исходя из этого** **пункт 6.4 статьи 38** **указанного Федерального закона предусматривает последствия нарушения порядка заверения подписных листов: недействительными признаются все подписи избирателей в подписном листе в случае, если подписной лист не заверен собственноручно подписями лица, осуществлявшего сбор подписей избирателей, и (или) кандидата, либо если хотя бы одна из этих подписей недостоверна, либо если подписной лист заверен лицом, осуществлявшим сбор подписей избирателей, не достигшим к моменту сбора подписей возраста 18 лет, и (или) указанное лицо признано судом недееспособным, либо если не указана или не внесена собственноручно хотя бы одна из дат заверения подписного листа, либо если в сведениях о лице, осуществлявшем сбор подписей избирателей, и (или) в дате внесения подписи указанным лицом, кандидатом имеются исправления, специально не оговоренные соответственно лицом, осуществлявшим сбор подписей избирателей, кандидатом, либо если сведения о лице, осуществлявшем сбор подписей избирателей, о кандидате указаны в подписном листе не в полном объеме или не соответствуют действительности, либо если сведения о лице, осуществлявшем сбор подписей избирателей, не внесены им собственноручно либо внесены нерукописным способом или карандашом** **(подпункт "з")****.**

**Конституционный Суд Российской Федерации ранее отмечал, что такое законодательное регулирование не выходит за пределы дискреционных полномочий федерального законодателя, который, определяя порядок выдвижения и регистрации кандидатов на должности, замещаемые путем выборов, вправе предусмотреть в интересах избирателей специальные предварительные условия, позволяющие исключить из избирательного процесса тех его участников, которые не имеют достаточной поддержки избирателей (постановления от 17 ноября 1998 года** **N 26-П** **и от 11 июня 2002 года** **N 10-П****; определения от 25 марта 1999 года** **N 32-О****, от 6 июля 2010 года** **N 1087-О-О****, от 24 февраля 2011 года** **N 202-О****, от 3 июля 2014 года** **N 1483-О****, от 25 мая 2017 года** **N 1010-О** **и др.).**

**В свою очередь оспариваемые нормы избирательного законодательства Санкт-Петербурга текстуально воспроизводят приведенные положения Федерального** **закона** **"Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", конкретизируя их применительно к обеспечению реализации гражданами Российской Федерации конституционного права на участие в выборах депутатов муниципальных советов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга. Подобное воспроизведение, как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, само по себе не может рассматриваться как нарушение** **Конституции** **Российской Федерации и установленного ею разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (****Постановление** **от 11 марта 2008 года N 4-П;** **Определение** **от 7 октября 2005 года N 342-О).**

Таким образом, оспариваемое регулирование, воспроизводящее требования федерального законодательства к порядку сбора подписей и последствия их несоблюдения применительно к выборам депутатов муниципальных советов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга, будучи обусловленным необходимостью обеспечения законных интересов избирателей, не может рассматриваться как нарушающее конституционные права заявителей, перечисленные в жалобе.

Что касается довода заявителей о неопределенности оспариваемого регулирования в части установления способа внесения сведений в подписной лист и его заверения - собственноручно или рукописно, то он не может быть признан обоснованным.

**Конституционный Суд Российской Федерации ранее указывал, что требование определенности правового регулирования, обязывающее законодателя формулировать правовые предписания с достаточной степенью точности, позволяющей гражданину (объединению граждан) сообразовывать с ними свое поведение - как запрещенное, так и дозволенное, - вовсе не исключает использование оценочных или общепринятых понятий: законодатель не лишен возможности прибегать к ним, если значение таких понятий доступно для восприятия и уяснения субъектами соответствующих правоотношений либо непосредственно из содержания конкретного нормативного положения или из системы находящихся в очевидной взаимосвязи положений, либо посредством выявления более сложной взаимосвязи правовых предписаний, в частности с помощью даваемых судами разъяснений по вопросам их применения (постановления от 14 апреля 2008 года** **N 7-П****, от 5 марта 2013 года** **N 5-П****, от 8 апреля 2014 года** **N 10-П****, от 8 декабря 2017 года** **N 39-П** **и др.).**

В частности, действующее правовое регулирование, используя общепринятые понятия, предписывает вносить сведения о лице, осуществлявшем сбор подписей, и заверять подписной лист этим лицом и кандидатом собственноручно, а также предусматривает, что недействительными признаются все подписи избирателей в подписном листе в случае, если сведения о лице, осуществлявшем сбор подписей избирателей, не внесены им собственноручно, либо внесены нерукописным способом или карандашом. Такие конкретизирующие формулировки позволяют со всей определенностью уяснить требование о способе внесения сведений о сборщике подписей в подписной лист и способе заверения подписных листов. Вместе с тем Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" предусматривает, что в случае выдвижения кандидатом лица, являющегося инвалидом и в связи с этим не имеющего возможности самостоятельно заверить подписной лист, заполнить или заверить иные документы, предусмотренные законом, данное лицо вправе воспользоваться для этого помощью другого лица; при этом полномочия лица, оказывающего помощь в заполнении или заверении соответствующих документов, должны быть нотариально удостоверены (пункт 5.1 статьи 33).

Таким образом, жалоба заявителей в этой части также не может быть признана допустимой.

**ОПРЕДЕЛЕНИЕ**

**от 25 ноября 2020 г. N 2858-О**

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

**ЛОМАКИНА АНАТОЛИЯ МИХАЙЛОВИЧА НА НАРУШЕНИЕ ЕГО**

**КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ЧАСТЬЮ 1 СТАТЬИ 6 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА**

**"О ПОРЯДКЕ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН**

**РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"**

1. Гражданин А.М. Ломакин оспаривает конституционность части 1 статьи 6 "Гарантии безопасности гражданина в связи с его обращением" Федерального закона от 2 мая 2006 года N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации".

Как следует из представленных материалов, А.М. Ломакину было отказано в удовлетворении его исковых требований о взыскании компенсации морального вреда, который, как он полагал, был причинен ему сведениями, содержащимися в обращении гражданки М. в правоохранительные органы. При этом суды установили, что данное обращение не содержало оскорбительных выражений и было обусловлено намерением указанного лица реализовать свое конституционное право на обращение. Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 11 сентября 2020 года заявителю было отказано в передаче его кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации.

По мнению А.М. Ломакина, оспариваемое законоположение не соответствует статьям 2, 17 (части 1 и 3), 21, 23 (часть 1) и 45 (часть 2) Конституции Российской Федерации, поскольку исключает ответственность лица за содержащиеся в его обращении в правоохранительные органы сведения и тем самым лишает гражданина, в отношении которого было направлено такое обращение, права на защиту чести, достоинства и деловой репутации.

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

**Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал, что Федеральный** **закон** **"О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации", образуя законодательную основу регулирования правоотношений, связанных с реализацией гражданами Российской Федерации конституционного права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, определяет права и обязанности участников соответствующих отношений, базовые гарантии, порядок рассмотрения обращений граждан (****Постановление** **от 18 июля 2012 года N 19-П; определения от 21 мая 2015 года** **N 1163-О****, от 25 мая 2017 года** **N 1009-О****, от 18 июля 2017 года** **N 1767-О****, от 27 февраля 2020 года** **N 531-О** **и др.).**

Статья 6 названного Федерального закона предусматривает, что запрещается преследование гражданина в связи с его обращением в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу с критикой деятельности указанных органов или должностного лица либо в целях восстановления или защиты своих прав, свобод и законных интересов либо прав, свобод и законных интересов других лиц (часть 1); при рассмотрении обращения не допускается разглашение сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия; не является разглашением сведений, содержащихся в обращении, направление письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов (часть 2).

**Раскрывая конституционно-правовой смысл данных положений, Конституционный Суд Российской Федерации указал, что, будучи направленными на реализацию положений** **статей 2****,** **15 (часть 2)****,** **17****,** **33** **и** **55 (часть 3)** **Конституции Российской Федерации, они выступают гарантией права на обращение в органы публичной власти, которая исключает распространение неопределенному кругу лиц сведений о содержании обращения, тем более относящихся к частной жизни гражданина (определения от 22 декабря 2015 года** **N 2906-О** **и от 25 января 2018 года** **N 62-О****). Соответственно, действующее регулирование устанавливает особый (ограниченный) режим использования информации, которая поступила государственным органам, органам местного самоуправления и их должностным лицам в связи с получением обращений граждан, не предполагающий ее произвольного (не связанного с проверкой указанных в обращении фактов) разглашения.**

**Из такого же понимания обращения в государственные органы и органы местного самоуправления как конституционно необходимого средства защиты частных и публичных интересов исходит и Верховный Суд Российской Федерации, который в своих решениях указывал на недопустимость привлечения лица к гражданско-правовой ответственности за распространение порочащих честь, достоинство или деловую репутацию сведений в связи с направлением обращений в государственные органы и органы местного самоуправления, если само такое обращение обусловлено намерением ответчика реализовать свое конституционное право (****пункт 10** **постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2005 года N 3 "О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц";** **пункт 9** **Обзора практики рассмотрения судами дел по спорам о защите чести, достоинства и деловой репутации, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 16 марта 2016 года).**

**Вместе с тем, как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, систематический характер обращений граждан, т.е. использование конституционного права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления путем постоянного направления информации, вынуждающего эти органы неоднократно проверять факты, указанные в обращениях, может свидетельствовать о намерении причинить вред лицу, о противоправных действиях которого содержалась информация в обращении (****Определение** **Конституционного Суда Российской Федерации от 5 декабря 2019 года N 3272-О). Выяснение же того, было ли обращение в государственные органы, органы местного самоуправления обусловлено стремлением (попыткой) реализовать свои конституционные права или оно связано исключительно с намерением причинить вред другому лицу, подлежит установлению на основе фактических обстоятельств в каждом конкретном случае, имея в виду недопустимость установления судом лишь формальных условий применения нормы, на что неоднократно ориентировал в своих решениях и Конституционный Суд Российской Федерации (постановления от 6 июня 1995 года** **N 7-П****, от 13 июня 1996 года** **N 14-П****, от 28 октября 1999 года** **N 14-П****, от 22 ноября 2000 года** **N 14-П****, от 14 июля 2003 года** **N 12-П****, от 12 июля 2007 года** **N 10-П****, от 31 марта 2015 года** **N 6-П****, от 5 июля 2016 года** **N 15-П****, от 11 февраля 2019 года** **N 9-П** **и др.).**

Таким образом, оспариваемое А.М. Ломакиным законоположение, рассматриваемое во взаимосвязи с приведенными правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, не может расцениваться как нарушающее его конституционные права в указанном в жалобе аспекте.

**ОПРЕДЕЛЕНИЕ**

**от 29 октября 2020 г. N 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 N 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 N 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 заявителям 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 образования, 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 N 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 N 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 3.3 части 1 статьи 11 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в редакции Федерального закона от 1 мая 2019 года N 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 3.4 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 3.1.1 статьи 13 данного Федерального закона, введенной Федеральным законом от 1 мая 2019 года N 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 3.3 и 3.4 части 1 статьи 11 данного Федерального закона, действующими в редакции Федерального закона от 1 мая 2019 года N 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. N 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, организацией, 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 N 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 N 15-П и** **Определении** **от 17 июля 2012 года N 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 органа 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** **N 2170-О****, от 26 января 2017 года** **N 108-О****, от 28 сентября 2017 года** **N 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 N 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. N 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 N 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 N 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 N 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 наделения 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 3.3 части 1 статьи 11 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в редакции Федерального закона от 1 мая 2019 года N 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 3.4 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 3.1.1 статьи 13 данного Федерального закона, введенной Федеральным законом от 1 мая 2019 года N 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.