



О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по жалобе администрации города Барнаула на нарушение конституционных прав и свобод пунктами 4 и 5 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

город Санкт-Петербург

9 ноября 2017 года

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

заслушав заключение судьи Н.С.Бондаря, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы администрации города Барнаула,

у с т а н о в и л :

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации администрация города Барнаула оспаривает конституционность положений части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которым к вопросам местного значения городского округа отнесены:

организация в границах городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации (пункт 4);

дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах городского округа, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации (пункт 5).

Как следует из представленных материалов, в соответствии с Законом Алтайского края от 16 декабря 2002 года № 88-ЗС «О бесплатном предоставлении в собственность земельных участков» (утратил силу в связи с принятием Закона Алтайского края от 9 ноября 2015 года № 98-ЗС) и на основании распоряжения Администрации Алтайского края от 28 ноября 2011 года № 497-р и постановлений администрации города Барнаула, принятых в 2012–2013 годах, гражданам, относящимся к льготным категориям (молодые семьи, одинокие матери (отцы), имеющие несовершеннолетних детей, граждане, имеющие трех и более детей), в 2013 году были предоставлены земельные участки для индивидуального жилищного строительства по договорам аренды или в собственность в поселке Бельмесево.

Решением Центрального районного суда города Барнаула от 26 января 2016 года были удовлетворены иски группы граждан из числа получивших указанные земельные участки об организации на этих земельных участках электроснабжения, водоснабжения, водоотведения, газоснабжения, а также устройства автомобильной дороги местного значения в течение 1 года 6 месяцев с момента вступления решения суда в законную

силу. Суд, опираясь, в частности, на положения пунктов 4 и 5 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пришел к выводу о том, что предоставленные земельные участки расположены в границах городского округа – города Барнаула Алтайского края; администрация города Барнаула обязана была в соответствии с Законом Алтайского края «О бесплатном предоставлении в собственность земельных участков» еще на стадии предоставления земельных участков принять меры по организации на соответствующей территории инженерной и транспортной инфраструктуры; гражданам, получившим земельные участки, не обеспечена возможность ведения строительства и беспрепятственного подключения возводимых жилых домов к инженерно-техническим сетям и получения соответствующих услуг надлежащего качества и объема, необходимых для нормальной жизнедеятельности.

Апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Алтайского краевого суда от 31 августа 2016 года решение суда первой инстанции было оставлено без изменения. При этом суд апелляционной инстанции констатировал, что ссылка администрации города Барнаула на отсутствие финансирования и значительность затрат не влечет переоценку выводов суда первой инстанции, поскольку отсутствие у органов местного самоуправления финансовой возможности для выполнения возложенных законом обязанностей не может являться основанием для освобождения от них.

Определением судьи Алтайского краевого суда от 9 декабря 2016 года и определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 12 января 2017 года заявителю было отказано в передаче кассационных жалоб для рассмотрения в судебных заседаниях соответствующих судов кассационной инстанции.

По мнению заявителя, оспариваемые законоположения противоречат статьям 12, 36 (часть 3), 130 (часть 1), 132 и 133 Конституции Российской

Федерации в той мере, в какой они служат нормативной основой для возложения на городские округа расходов на строительство объектов инженерной инфраструктуры и автомобильных дорог за счет средств местного бюджета на всей территории городского округа, в том числе на предоставленных гражданам земельных участках, – вне зависимости от наличия на этой территории жилых домов, от условий и времени застройки, притом что земельные участки предоставляются на основании актов, вынесенных органами государственной власти субъекта Российской Федерации в рамках осуществления ими полномочий по предоставлению мер социальной поддержки и при отсутствии принятого в установленном порядке закона, наделяющего органы местного самоуправления соответствующими полномочиями с выделением необходимых для их реализации финансовых и материальных средств.

2. Конституция Российской Федерации, провозглашая Россию социальным государством (статья 7, часть 1), обязывает к осуществлению в Российской Федерации государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства (статья 7, часть 2), а также исходит из необходимости предоставления государственной защиты семьи, права которой составляют неотъемлемую часть конституционно-правового статуса личности в Российской Федерации (статья 38, часть 1; статья 64). В силу этих конституционных положений, рассматриваемых во взаимосвязи со статьями 9 (часть 2), 36 (части 1 и 2) и 40 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, законодатель, обладающий дискрецией в определении конкретных направлений и мер по реализации государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, правомочен, в частности, использовать для целей организации такой поддержки возможности поощрения органами государственной власти и органами местного самоуправления индивидуального жилищного строительства, в том числе путем предоставления для этого земельных участков бесплатно в

собственность определенным категориям граждан и создания тем самым дополнительных условий осуществления права на жилище.

При этом, если предоставление земельного участка в собственность гражданам бесплатно выступает именно в качестве меры социальной поддержки, направленной на удовлетворение потребностей граждан в жилище, тем более в отношении многодетных семей как находящихся потенциально в наиболее уязвимом социальном положении и нуждающихся в особой заботе со стороны государства и общества, в силу конституционных принципов равенства и справедливости предполагается недопустимость возложения на самих таких граждан бремени несения дополнительных финансовых затрат, связанных с инфраструктурным оснащением предоставленных земельных участков, – иное вследствие значительной тяжести такого рода вынужденных расходов могло бы обесценить данную меру социальной поддержки и поставить под сомнение доверие граждан к действиям государства. Именно на органах публичной власти лежит обязанность по благоустройству соответствующих территорий, с тем чтобы земельные участки, предназначенные для оказания государственной поддержки семьи, были, по возможности, уже на момент их предоставления гражданам (или в течение определенного разумного срока после такого предоставления) снабжены необходимой коммунальной, транспортной и иной инфраструктурой, от наличия которой во многом зависит реальная возможность проведения самого индивидуального жилищного строительства, а также последующего пользования вновь возведенным жилым объектом.

Конституция Российской Федерации также исходит из признания и гарантирования самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий (статья 12) и определяет решение вопросов местного значения предметной сферой его деятельности (статья 130, часть 1), предполагая при этом связанность местного самоуправления требованиями Конституции Российской Федерации и законов (статья 15, части 1 и 2) и необходимость

взаимодействия между органами местного самоуправления и органами государственной власти для наиболее эффективного решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения. Наряду с этим допускается наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (статья 132, часть 2, Конституции Российской Федерации), а также иные формы участия органов местного самоуправления в осуществлении совместно с органами государственной власти функций государства на конкретной территории.

Как указывал Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях, конституционная природа местного самоуправления как публичной власти, наиболее приближенной к населению и ориентированной в том числе на выполнение задач социального государства, связанных с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения муниципальных образований, обуславливает необходимость учета особенностей данной публичной власти; это предопределяет необходимость достижения баланса таких конституционно защищаемых ценностей, как самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий, с одной стороны, и гарантированность гражданам соответствующих социальных прав, включая права, приобретенные на основании закона, независимо от того, на территории какого муниципального образования они проживают, – с другой (постановления от 11 ноября 2003 года № 16-П, от 15 мая 2006 года № 5-П, от 18 мая 2011 года № 9-П, от 5 июля 2017 года № 18-П и др.).

Приведенная правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации должна учитываться и при выработке организационно-правового механизма государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, имея в виду сам характер такой поддержки как исходящей в силу Конституции Российской Федерации (статья 7, часть 2; статья 38, часть 1) от государства в целом, что предполагает обеспечение оптимального распределения полномочий по осуществлению соответствующих мер и

несению связанных с этим финансовых обязательств между органами государственной власти, с одной стороны, и органами местного самоуправления – с другой. При этом нельзя не учитывать, что решение вопросов благоустройства территорий, включая инфраструктурные аспекты, является одним из традиционных направлений реализации функций местного самоуправления, основным предназначением которого является обеспечение удовлетворения основных жизненных потребностей населения конкретных муниципальных образований.

3. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», устанавливая в соответствии с Конституцией Российской Федерации государственные гарантии осуществления местного самоуправления в Российской Федерации, а также общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы его организации (преамбула), определяет и нормативную основу компетенции муниципальных образований, включая определение вопросов местного значения и их дифференциацию по видам муниципальных образований.

В числе вопросов местного значения городского округа в части 1 статьи 16 этого Федерального закона закреплены, в частности: организация в границах городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации (пункт 4); дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах городского округа, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления

дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации (пункт 5).

3.1. Конституционный Суд Российской Федерации уже обращался к определению полномочий и финансовых обязательств муниципальных образований в связи с анализом поименованных в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», включая его статью 16, вопросов местного значения. Смысл правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, изложенных в постановлениях от 29 марта 2011 года № 2-П, от 13 октября 2015 года № 26-П, от 26 апреля 2016 года № 13-П и Определении от 28 марта 2017 года № 720-О, сводится к следующему.

Направления деятельности администраций городских округов – в рамках общих принципов правового регулирования компетенции муниципальных образований – выражены в правовых нормах общего характера, поэтому содержание такой деятельности, включая конкретные способы, методы, средства решения вопросов местного значения, должно раскрываться во взаимосвязи с положениями специального отраслевого, в том числе бюджетного, законодательства. Понятие «организация», используемое для целей определения вопросов местного значения, подразумевает необходимость решения органами местного самоуправления ряда задач публично-властного характера, в том числе регулирующего, распорядительного, контрольного и иного организованно-властного воздействия, в целях реализации системы мер жизнеобеспечения населения в конкретной сфере и гарантирования соответствующих публично значимых услуг. Термин «организация» в любом случае не может трактоваться как предполагающий всю полноту ответственности муниципальных образований в соответствующей сфере деятельности, поскольку в противном случае допускалась бы как возможность произвольного возложения на муниципальные образования публично-правовых обязательств, так и возможность выхода муниципальных образований за пределы своей

компетенции. Поэтому содержательное наполнение компетенции муниципальных образований, определяемое указанным термином, не может раскрываться в отрыве от содержания компетенции иных территориальных уровней публичной власти, а также вне связи с обязанностями, которые могут быть возложены на участников гражданского оборота с учетом особенностей той или иной сферы отношений.

Соответственно, на положения пунктов 4 и 5 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», относящие часть определяемых посредством термина «организация» вопросов в сфере электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом, а также отдельные вопросы в сфере дорожной деятельности к перечню вопросов местного значения городских округов, с тем чтобы гражданам, проживающим на данной территории, обеспечивался бесперебойный доступ к необходимому для нормальной жизнедеятельности объему соответствующих публичных услуг надлежащего качества и к транспортной инфраструктуре общего пользования, служащей необходимой предпосылкой для реализации закрепленных Конституцией Российской Федерации прав и свобод, распространяется правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, выраженная в Постановлении от 20 декабря 2010 года № 22-П, в силу которой основная цель местного самоуправления – удовлетворение основных жизненных потребностей населения муниципальных образований. При этом названные законоположения, прямо отсылающие к отраслевому законодательству, предполагают лишь определенную степень участия городских округов в реализации соответствующих публичных задач и не ограничивают органы местного самоуправления в определении оптимальных вариантов их решения, в частности с учетом существующих финансовых возможностей муниципального образования.

3.2. Статья 28 Земельного кодекса Российской Федерации, действовавшая на момент принятия администрацией города Барнаула решений по предоставлению земельных участков, предусматривала, что предоставление земельных участков в собственность граждан и юридических лиц может осуществляться бесплатно в случаях, предусмотренных данным Кодексом, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Федеральным законом от 23 июня 2014 года № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» эта статья была отменена, а Земельный кодекс Российской Федерации дополнен статьей 39⁵, которая в числе случаев предоставления земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, гражданину или юридическому лицу в собственность бесплатно называет предоставление земельного участка гражданам, имеющим трех и более детей, в случае и в порядке, которые установлены органами государственной власти субъектов Российской Федерации (подпункт 6), а также предоставление земельного участка иным не указанным в подпункте 6 данной статьи отдельным категориям граждан и (или) некоммерческим организациям, созданным гражданами, в случаях, предусмотренных федеральными законами, отдельным категориям граждан в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации (подпункт 7).

Устанавливая такое правовое регулирование, законодатель принимал во внимание, в частности, цели улучшения жилищных условий семей, имеющих трех и более детей, включая создание при поддержке субъектов Российской Федерации и муниципальных образований необходимой инфраструктуры на земельных участках, предоставленных указанной категории граждан на бесплатной основе (подпункт «а» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным

жилем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг»; распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 июня 2012 года № 1119-р «Комплекс мер по улучшению жилищных условий семей, имеющих 3 и более детей»).

Между тем в системе как прежнего, так и действующего на уровне Российской Федерации законодательного регулирования не установлен специальный порядок обеспечения объектами инфраструктуры земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, при их предоставлении в собственность гражданам бесплатно в качестве одной из мер государственной поддержки семей, имеющих детей. Поскольку же земельные участки предоставляются для индивидуального жилищного строительства, подлежит учету нормативное регулирование застройки территорий городских и сельских поселений, которое должно осуществляться в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации и основанными на его положениях актами территориального планирования, а также документами градостроительного зонирования – правилами землепользования и застройки, включающими в себя градостроительные регламенты (пункт 3 части 2 статьи 30 данного Кодекса). В таких регламентах, как следует из пункта 4 части 6 статьи 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации, в отношении земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных в пределах соответствующей территориальной зоны, указываются в том числе расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности территории объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур.

Следовательно, при решении вопроса о предоставлении земельного участка в собственность гражданам бесплатно должны приниматься во внимание реальные показатели пригодности конкретного земельного участка для целей ведения индивидуального жилищного строительства с точки зрения его оснащенности объектами необходимой инфраструктуры, что

получило свое отражение в Методических рекомендациях субъектам Российской Федерации по порядку и случаям бесплатного предоставления земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей (утверждены приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 9 сентября 2013 года № 372; подпункты 3 и 4 пункта 17).

3.3. Нашедший отражение в Земельном кодексе Российской Федерации подход, в силу которого полномочия по определению случаев и порядка предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в собственность гражданам бесплатно в качестве меры государственной поддержки многодетных семей и в иных такого рода случаях, связанных с обеспечением социальной поддержки определенных категорий граждан, закреплены за органами государственной власти субъектов Российской Федерации, коррелирует с положениями Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», предусматривающими, что решение вопросов социальной поддержки семей, имеющих детей (в том числе многодетных семей, одиноких родителей), вопросов организации и осуществления межмуниципальных инвестиционных проектов, а также инвестиционных проектов, направленных на развитие социальной и инженерной инфраструктуры муниципальных образований, относится к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета) (подпункты 24 и 29 пункта 2 статьи 26³).

При этом федеральный законодатель допускает возложение субъектом Российской Федерации на органы местного самоуправления обязанности по отчуждению находящихся в собственности муниципальных образований

земельных участков в пользу граждан путем определения случаев и порядка предоставления земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, в собственность граждан в качестве меры социальной поддержки. Однако это не предполагает определения органами государственной власти субъекта Российской Федерации конкретных подлежащих приватизации земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, – в силу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 20 декабря 2010 года № 22-П, органы местного самоуправления в вопросе подбора земельных участков, пригодных для соответствующих целей, действуют по своему усмотрению, в том числе самостоятельно оценивая нуждаемость муниципального образования в тех или иных земельных участках для решения вопросов местного значения, притом что они соответствуют требованиям законодательства о составе объектов муниципальной собственности.

Между тем не исключаются ситуации, когда объективная возможность формирования земельного участка для индивидуального жилищного строительства в границах конкретного муниципального образования отсутствует вследствие особенностей его развития с учетом градостроительных, экологических и иных норм, что само по себе, как ранее указывал Конституционный Суд Российской Федерации, не может рассматриваться как нарушение конституционных прав и свобод граждан (Определение от 21 февраля 2008 года № 121-О-О). В таких случаях предоставление земельных участков в собственность гражданам бесплатно может обеспечиваться, например, на основе передачи в собственность муниципального образования земельного участка, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации, с соблюдением вытекающих из Конституции Российской Федерации требований о недопустимости принятия решений о передаче имущества из государственной собственности в муниципальную собственность в одностороннем порядке, без учета

волеизъявления органов местного самоуправления и объективной необходимости такой передачи для осуществления местным самоуправлением своих полномочий (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2007 года № 828-О-П, от 5 марта 2009 года № 401-О-О и от 7 февраля 2012 года № 234-О-Р).

Таким образом, в системе как прежнего, так и действующего правового регулирования органы местного самоуправления при определении земельных участков для предоставления в установленных субъектом Российской Федерации случаях в собственность гражданам, имеющим трех и более детей (а равно в иных случаях реализации в такой форме государственной поддержки семей, имеющих детей), должны исходить из оснащенности такого земельного участка объектами необходимой инфраструктуры, организация которой возложена, в частности, на органы местного самоуправления городских округов положениями пунктов 4 и 5 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». При отсутствии же на территории городского округа земельных участков, отвечающих критериям инфраструктурной пригодности для индивидуального жилищного строительства, не исключается возможность предоставления органами местного самоуправления на основе взаимодействия с органами государственной власти субъекта Российской Федерации в собственность гражданам бесплатно иных находящихся в муниципальной собственности земельных участков, на которых создание объектов необходимой инфраструктуры должно в таких случаях обеспечиваться органами государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке исполнения полномочий, установленных подпунктами 24 и 29 пункта 2 статьи 26³ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Если же имеет место согласие органов местного самоуправления на принятие в муниципальную собственность из собственности субъекта Российской Федерации земельного участка для целей последующей передачи в собственность гражданам, имеющим трех и более детей (либо в иных подобных случаях государственной поддержки семей, имеющих детей), то оно влечет за собой – при отсутствии иных договоренностей между органами местного самоуправления соответствующего муниципального образования и органами государственной власти субъекта Российской Федерации – обязанность муниципального образования по обеспечению соответствующего земельного участка объектами необходимой инфраструктуры, поскольку параметры такого земельного участка и цели его использования известны на момент его принятия в муниципальную собственность.

4. Согласно статье 2¹ «Предоставление земельных участков для индивидуального жилищного строительства» Закона Алтайского края «О бесплатном предоставлении в собственность земельных участков», действовавшего на момент принятия администрацией города Барнаула решений о предоставлении земельных участков гражданам, органы местного самоуправления муниципальных районов, городских округов ежегодно устанавливают количество и местоположение земельных участков, предоставляемых гражданам для индивидуального жилищного строительства (часть 6); земельные участки предоставляются исходя из наличия свободных земель в соответствии с правилами землепользования и застройки, землеустроительной, градостроительной и проектной документацией (часть 7).

Аналогичные положения содержались и в принятом на основании части 8 статьи 2¹ этого Закона Порядке предоставления гражданам земельных участков для индивидуального жилищного строительства в соответствии с законом Алтайского края «О бесплатном предоставлении в собственность земельных участков» (утвержден постановлением Администрации Алтайского края от 2 марта 2010 года № 68) (пункты 1.6 и

1.7). Одновременно в пункте 3.2 этого нормативного правового акта оговаривалось, что количество, местоположение и примерный размер земельных участков, предоставляемых гражданам в соответствии с Законом Алтайского края «О бесплатном предоставлении в собственность земельных участков» для индивидуального жилищного строительства, устанавливается исполнительно-распорядительными органами муниципальных районов и городских округов ежегодно путем утверждения перечня земельных участков; при составлении перечня земельных участков учитывается возможность подключения индивидуальных жилых домов к сетям инженерно-технического обеспечения; в случае нахождения земельного участка в границах городского округа – города Барнаула Алтайского края перечень земельных участков в течение 10 дней со дня его утверждения направляется в Главное управление имущественных отношений Алтайского края.

Из материалов конкретного дела, в связи с которым администрация города Барнаула обратилась в Конституционный Суд Российской Федерации, следует, что гражданам предоставлены земельные участки, в отношении которых на заявителя была возложена обязанность по созданию инженерной и транспортной инфраструктуры, выделенные из состава земельного участка, находившегося ранее в государственной собственности Алтайского края и переданного в муниципальную собственность городского округа – города Барнаула Алтайского края на основании распоряжения Администрации Алтайского края от 28 ноября 2011 года № 497-р. Этому предшествовало включение указанного земельного участка, относившегося к категории земель сельскохозяйственного назначения, в границы поселка Бельмесево города Барнаула с одновременным переводом его в категорию земель населенных пунктов и установлением вида его разрешенного использования «осуществление индивидуального жилищного строительства» на основании постановления Администрации Алтайского края от 23 июня 2009 года № 269,

вынесенного в том числе по результатам рассмотрения заключения администрации города Барнаула (преамбула).

При этом следует учесть добровольное согласие уполномоченных органов городского округа – города Барнаула Алтайского края на принятие в собственность муниципального образования земельного участка для целей последующей передачи из его состава земельных участков в собственность гражданам бесплатно (что заявителем не только не оспаривается, но и прямо утверждается), которое подразумевало и принятие муниципальным образованием на себя определенных обязательств, связанных с обеспечением пригодности данного земельного участка для тех целей, ради которых происходила его передача в собственность муниципального образования.

Как ранее отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, местный бюджет не существует изолированно, а является составной частью финансовой системы Российской Федерации; недостаточность собственных доходных источников на уровне муниципальных образований влечет обязанность органов государственной власти осуществлять в целях сбалансированности местных бюджетов надлежащее бюджетное регулирование, что обеспечивается, в частности, посредством использования правовых механизмов, закрепленных в Бюджетном кодексе Российской Федерации, в абзаце третьем пункта 1 и пункте 3 его статьи 86, а также статьях 129 и 135 (Постановление от 17 июня 2004 года № 12-П; определения от 12 апреля 2005 года № 142-О, от 13 июня 2006 года № 194-О, от 2 ноября 2006 года № 540-О и от 10 октября 2013 года № 1591-О).

Эта правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации актуальна и при решении вопросов, связанных с объективной невозможностью органов местного самоуправления за счет собственных финансовых средств обеспечить в полной мере соблюдение требований, предъявляемых к наличию объектов необходимой инфраструктуры на земельных участках, передаваемых в собственность гражданам бесплатно в качестве меры государственной поддержки семей, имеющих детей, в

случаях, установленных субъектом Российской Федерации. Конкретные формы финансового покрытия таких расходов в рамках межбюджетных отношений и установление соответствующего механизма определяются в законодательном порядке, а для разрешения возможных разногласий могут быть использованы судебные процедуры.

5. Таким образом, оспариваемые заявителем положения пунктов 4 и 5 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не содержат неопределенности с точки зрения их соответствия Конституции Российской Федерации. Следовательно, отсутствуют основания полагать, что применением этих законоположений в конкретном деле с участием заявителя были нарушены его конституционные права в указанном им аспекте.

Проверка же законности и обоснованности вынесенных по конкретному делу с участием заявителя судебных решений связана с необходимостью исследования фактических обстоятельств, что не относится к полномочиям Конституционного Суда Российской Федерации, как они определены статьей 125 Конституции Российской Федерации и статьей 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», а является прерогативой судов общей юрисдикции.

Этим не исключается возможность для федерального законодателя в порядке совершенствования правового регулирования конкретизировать механизм предоставления земельных участков бесплатно в собственность гражданам, имеющим трех и более детей (а равно в иных случаях государственной поддержки семей, имеющих детей), в части уточнения порядка и условий обеспечения создания на соответствующей территории объектов необходимой инфраструктуры и порядка финансирования связанных с этим расходов при недостаточности средств у муниципального образования.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О

Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л :

1. Признать жалобу администрации города Барнаула не подлежащей дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного заявителем вопроса не требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» итогового решения в виде постановления.

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

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) и в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д.Зорькин

№ 2516-О