



Именем  
Республики Татарстан

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**  
**КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА**  
**РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН**

**по делу о проверке конституционности отдельных положений раздела III подпрограммы-1 муниципальной программы «Развитие информационных технологий и связи в городе Казани “Электронная Казань” на 2017—2019 годы», утвержденной постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 21 декабря 2016 года № 5251, приложения к указанной подпрограмме-1, а также данного постановления в целом в связи с жалобами граждан И.Н. Никитина и Р.Ф. Нафиковской**

город Казань

25 ноября 2019 года

Конституционный суд Республики Татарстан в составе Председателя Ф.Г. Хуснутдина, судей Ф.Р. Волковой, Л.В. Кузьминой, Э.М. Мустафиной, Р.А. Сахиевой, А.Р. Шакараева,

руководствуясь статьей 109 (часть четвертая) Конституции Республики Татарстан, частями пятой и девятой статьи 3, частью первой и пунктом 1 части второй статьи 39, статьями 68, 83, 100, 101 и 103 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан»,

рассмотрел в открытом судебном заседании дело о проверке конституционности отдельных положений раздела III подпрограммы-1 муниципальной программы «Развитие информационных технологий и связи в городе Казани “Электронная Казань” на 2017—2019 годы», утвержденной постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 21 декабря 2016 года № 5251, приложения к указанной подпрограмме-1, а также данного постановления в целом по порядку его принятия и официального опубликования.

Поводом к рассмотрению дела явились жалобы граждан И.Н. Никитина и Р.Ф. Нафиковской. Основанием к рассмотрению дела явились обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли оспариваемый заявителями нормативный правовой акт Конституции Республики Татарстан, как в целом — по порядку его принятия и официального опубликования, так и по содержанию его отдельных положений.

Поскольку обе жалобы касаются одного и того же предмета, Конституционный суд Республики Татарстан, руководствуясь частью второй статьи 50 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан», соединил дела по этим жалобам в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика А.Р. Шакараева, объяснения сторон — гражданки Р.Ф. Нафиковской, представителя органа, издавшего оспариваемый нормативный правовой акт, — заместителя начальника отдела по вопросам жилищного законодательства Правового управления Аппарата Исполнительного комитета муниципального образования города Казани Э.Я. Тимерхановой, выступления приглашенных в судебное заседание: представителя Президента Республики Татарстан — главного советника отдела правовой экспертизы Государственно-правового управления Президента Республики Татарстан Е.В. Кириллова, представителя Государственного Совета Республики Татарстан — заведующего отделом гражданского законодательства Правового управления Аппарата Государственного Совета Республики Татарстан И.И. Фаттахова, представителя Кабинета Министров Республики Татарстан — Правительства Республики Татарстан — главного советника сектора государственного права и нормативного регулирования экономики Правового управления Аппарата Кабинета Министров Республики Татарстан Д.И. Абзаловой, представителя Председателя Верховного суда Республики Татарстан — судьи Верховного суда Республики Татарстан Э.С. Каминского, представителя Председателя

Арбитражного суда Республики Татарстан — начальника отдела анализа и обобщения судебной практики Арбитражного суда Республики Татарстан Р.Р. Шкаликова, представителя Прокурора Республики Татарстан — прокурора отдела по надзору за законностью нормативных правовых актов Управления по надзору за исполнением федерального законодательства прокуратуры Республики Татарстан М.А. Филипповой, представителя Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан — начальника отдела по вопросам восстановления прав граждан аппарата Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан А.Г. Бартенева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный суд Республики Татарстан

**установил:**

1. В Конституционный суд Республики Татарстан обратились граждане И.Н. Никитин и Р.Ф. Нафиков с жалобами на нарушение их конституционных прав и свобод отдельными положениями раздела III подпрограммы-1 муниципальной программы «Развитие информационных технологий и связи в городе Казани “Электронная Казань” на 2017—2019 годы» (далее также — подпрограмма-1), утвержденной постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 21 декабря 2016 года № 5251, приложения к указанной подпрограмме-1, а также данным постановлением в целом по порядку его принятия и официального опубликования.

1.1. Гражданин И.Н. Никитин усматривает нарушение своих конституционных прав и свобод постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 21 декабря 2016 года № 5251 в целом по порядку его принятия и официального опубликования, а также отдельными положениями утвержденного им раздела III подпрограммы-1 и приложения к данной подпрограмме-1, в силу которых предусмотрено

оснащение видеонаблюдением многоквартирных домов, осуществляемое по сервисной схеме и полностью финансируемое из внебюджетных источников.

Из жалобы и приложенных к ней копий документов следует, что ООО «Управляющая компания “Уютный дом”», ссылаясь на вышеуказанное постановление Исполнительного комитета муниципального образования города Казани, инициировало общее собрание жильцов многоквартирного дома, в котором проживает гражданин И.Н. Никитин, для принятия в обязательном порядке решения об оснащении придомовой территории видеонаблюдением. По мнению заявителя, вопрос оснащения видеонаблюдением многоквартирных домов должен решаться исключительно собственниками многоквартирных домов. Фактически же, как он считает, Исполнительный комитет муниципального образования города Казани (далее также — Исполнительный комитет) в оспариваемом нормативном правовом акте ставит цели и задачи, выполнение которых к компетенции органов публичной власти не относится, в императивной форме определяя, что и в каком порядке (вплоть до очередности) должно стать объектом видеонаблюдения, не предусматривая при этом выделения финансовых средств из муниципального бюджета для установки видеокамер на многоквартирных домах и их обслуживания. В соответствии с положениями приложения к подпрограмме-1 «Цели, задачи, индикаторы оценки результатов подпрограммы-1 и финансирование по мероприятиям подпрограммы-1» развитие видеонаблюдения на многоквартирных домах в 2017—2019 годах предполагается за счет средств из внебюджетных источников, вследствие чего реализация указанных мероприятий осуществляется за счет жильцов. Между тем, он полагает, что функции по обеспечению безопасности и правопорядка в конечном счете возложены на муниципальные образования, а значит, финансирование оснащения и содержания услуг видеонаблюдения многоквартирных домов не должно отличаться от финансирования видеонаблюдения на общественных пространствах, в парках и скверах, местах выражения общественного

мнения, на объектах социальной сферы, находящихся в муниципальной собственности.

Кроме того, гражданин И.Н. Никитин указывает, что в силу пункта 1.7 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ города Казани, утвержденного постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 8 августа 2014 года № 4720, во взаимосвязи с нормами Бюджетного кодекса Российской Федерации, муниципальные программы, предлагаемые к реализации с начала очередного финансового года, подлежат утверждению до 1 июля текущего финансового года. Между тем муниципальная программа, в рамках которой реализуется подпрограмма-1, была утверждена постановлением Исполнительного комитета 21 декабря 2016 года, что, по его мнению, является нарушением правил бюджетного планирования.

Также заявитель отмечает, что в соответствии с Уставом муниципального образования города Казани принятые Исполнительным комитетом нормативные правовые акты должны быть официально опубликованы (обнародованы) в десятидневный срок со дня их подписания. Однако рассматриваемое постановление Исполнительного комитета опубликовано лишь 9 марта 2017 года. При этом утвержденная им муниципальная программа распространяет свое действие на 2017—2019 годы, то есть фактически и на тот период, когда она еще не вступила в силу.

1.2. Гражданка Р.Ф. Нафикова в своей жалобе указывает на нарушение ее конституционных прав и свобод нормами раздела III подпрограммы-1, устанавливающими положения о том, что для организации видеонаблюдения используется сервисная модель, предполагающая организацию видеонаблюдения в формате услуги, преимуществом которой является отсутствие необходимости приобретения видеокамер и иного оборудования и освобождение заказчика услуги видеонаблюдения от рисков хищения, повреждения (уничтожения, гибели) оборудования и что в рамках построения видеонаблюдения на базе исполнителя подпрограммы-1 с

привлечением инфраструктуры предприятий (операторов) связи создается система приема, обработки, записи, хранения и дистрибуции (распространения) видеоизображений в режиме реального времени и архивных видеоизображений.

Как следует из жалобы и приложенных к ней копий документов, гражданка Р.Ф. Нафикова проживает в многоквартирном доме, с жильцов которого взимается плата за видеонаблюдение. Заявительница указывает, что она, с целью выяснить, на каком основании в доме, в котором она проживает, установили видеонаблюдение без ее согласия, обращалась в ООО «Управляющая компания “Уют”», которое в ответ сообщило, что решение о введении платы за видеонаблюдение было принято на общем собрании жильцов дома.

Гражданка Р.Ф. Нафикова полагает, что оспариваемое положение, касающееся сервисной модели, предполагающей организацию видеонаблюдения в формате услуги, фактически перекладывает на жителей города Казани выполнение конституционных обязанностей государства по охране общественного порядка. Заявительница также отмечает, что поскольку оплата услуги «Видеонаблюдение» включена в строку счета-фактуры «Прочие расходы на квартиру», такое взимание средств с жильцов является сокрытием незаконных списаний.

Кроме того, по мнению гражданки Р.Ф. Нафиковой, обжалуемая норма, предусматривающая создание системы приема, обработки, записи, хранения и дистрибуции (распространения) видеоизображений в режиме реального времени и архивных видеоизображений, нарушает ее право на неприкосновенность частной жизни, так как исходя из своего содержания допускает, что получаемое с камер наблюдения в ее доме видеоизображение распространяется в режиме реального времени без ее согласия и любой желающий через сеть «Интернет» может с ним ознакомиться.

1.3 На основании изложенного граждане И.Н. Никитин и Р.Ф. Нафикова просят Конституционный суд Республики Татарстан признать

отдельные положения раздела III подпрограммы-1 муниципальной программы «Развитие информационных технологий и связи в городе Казани “Электронная Казань” на 2017—2019 годы», утвержденной постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 21 декабря 2016 года № 5251, приложения к указанной подпрограмме-1, а также данное постановление в целом по порядку его принятия и официального опубликования, не соответствующими статьям 18 (часть первая), 24 (части первая и вторая), 28 (части первая и вторая), 29 (часть первая), 36 (часть первая), 48 (часть третья), 49 Конституции Республики Татарстан, согласно которым в Республике Татарстан признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности; Конституция Республики Татарстан является Основным законом республики, имеет высшую юридическую силу в правовой системе Республики Татарстан, прямое действие и применяется на всей территории Республики Татарстан; законы и иные правовые акты Республики Татарстан, а также правовые акты органов местного самоуправления не должны противоречить Конституции Республики Татарстан; органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица и граждане обязаны соблюдать Конституцию и законы Республики Татарстан; все равны перед законом и судом; государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от социального и имущественного положения, места жительства и иных обстоятельств; любые формы ограничения прав и свобод либо установление преимуществ граждан по расовым, национальным и другим признакам запрещаются; каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени; сбор и хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются, кроме случаев, предусмотренных законом; право частной собственности охраняется законом.

В соответствии с частями второй и третьей статьи 68 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан» Конституционный суд Республики Татарстан принимает решение по делу, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе нормативных правовых актов. Конституционный суд Республики Татарстан принимает постановление только по предмету, указанному в обращении, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению в обращении, и при принятии решения не связан основаниями и доводами, изложенными в обращении.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного суда Республики Татарстан по настоящему делу является постановление Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 21 декабря 2016 года № 5251 в целом по порядку его принятия и официального опубликования, а также отдельные положения раздела III подпрограммы-1 и приложения к указанной подпрограмме-1, в той мере, в какой по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, они служат основанием для оснащения в обязательном порядке многоквартирных домов системой видеонаблюдения, финансирование которого осуществляется за счет средств собственников жилых помещений в многоквартирных домах, а их реализация приводит к нарушению права граждан на неприкосновенность частной жизни.

2. Оспариваемые правовые положения затрагивают сферу защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности, а также вопросы жилищного законодательства, которые согласно статье 72 (часть 1, пункты «б» и «к») Конституции Российской Федерации находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные

законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации; законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам (части 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Согласно части 3 статьи 4 Федерального закона от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ «О безопасности» государственная политика в области обеспечения безопасности реализуется федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления на основе стратегии национальной безопасности Российской Федерации, иных концептуальных и доктринальных документов, разрабатываемых Советом Безопасности и утверждаемых Президентом Российской Федерации. В соответствии со статьей 12 указанного закона органы местного самоуправления в пределах своей компетенции обеспечивают исполнение законодательства Российской Федерации в области обеспечения безопасности.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2014 года № 2446-р утверждена Концепция построения и развития аппаратно-программного комплекса «Безопасный город», целью которой является повышение общего уровня общественной безопасности, правопорядка и безопасности среды обитания за счет существенного улучшения координации деятельности сил и служб, ответственных за решение этих задач, путем внедрения на базе муниципальных образований (в соответствии с едиными функциональными и технологическими стандартами) комплексной информационной системы, обеспечивающей прогнозирование, мониторинг, предупреждение и ликвидацию возможных угроз.

В силу положений данной Концепции базовым уровнем построения и развития комплекса «Безопасный город» является муниципальное

образование, которое является центром сбора и обработки информации с целью принятия оперативных решений по всем вопросам обеспечения общественной безопасности и безопасности среды обитания. В этой связи органам местного самоуправления было рекомендовано руководствоваться положениями Концепции, утвержденной указанным распоряжением, при решении задач в сфере обеспечения комплексной безопасности среды обитания, а также при разработке и утверждении муниципальных программ построения и развития аппаратно-программного комплекса «Безопасный город».

В соответствии с пунктом 1 статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации муниципальные программы утверждаются местной администрацией муниципального образования; порядок принятия решений о разработке муниципальных программ, их формирования и реализации устанавливается муниципальным правовым актом местной администрации муниципального образования. В развитие данного законодательного предписания постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 8 августа 2014 года № 4720 утвержден Порядок разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ города Казани, в соответствии с пунктом 1.6 которого муниципальные программы утверждаются постановлением Исполнительного комитета.

Решением Казанской городской Думы от 3 августа 2015 года № 3-44 «О развитии информационных и коммуникационных технологий в г. Казани» Исполнительному комитету муниципального образования города Казани было поручено разработать и утвердить муниципальную программу «Развитие информационных и коммуникационных технологий в г. Казани на 2015—2017 годы», в том числе и в рамках реализации муниципальной информационной системы аппаратно-программного комплекса «Безопасный город».

Таким образом, принимая оспариваемый муниципальный нормативный правовой акт, Исполнительный комитет, основываясь на положениях статьи 116 (часть первая) Конституции Республики Татарстан, согласно которой местное самоуправление обеспечивает самостоятельное в соответствии с законом и под свою ответственность решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, правомерно реализовал полномочия, принадлежащие ему в силу федерального и республиканского законодательства.

3. В силу пункта 3 части первой статьи 83 и статьи 103 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан» Конституционный суд Республики Татарстан устанавливает соответствие Конституции Республики Татарстан законов Республики Татарстан и иных нормативных правовых актов, в том числе по порядку их принятия, издания, подписания, опубликования или введения в действие.

3.1. Согласно пункту 2 статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации муниципальные программы, предлагаемые к реализации начиная с очередного финансового года, подлежат утверждению в сроки, установленные местной администрацией. Применительно к муниципальным программам, принимаемым на уровне муниципального образования города Казани, такой срок установлен в пункте 1.7 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ города Казани, в соответствии с которым муниципальные программы, предлагаемые к реализации с начала очередного финансового года, подлежат утверждению до 1 июля текущего финансового года.

Исходя из буквального содержания вышеприведенных правовых норм следует, что поскольку муниципальная программа «Развитие информационных технологий и связи в городе Казани “Электронная Казань” на 2017—2019 годы» предполагала свою реализацию с 2017 года, то и постановление Исполнительного комитета, которым она была утверждена, должно было быть принято не позднее 1 июля 2016 года. Соответственно тот

факт, что оспариваемое постановление принято 21 декабря 2016 года уже сам по себе свидетельствует о том, что при его принятии было допущено нарушение срока, предусмотренного пунктом 1.7 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ города Казани.

Вместе с тем Конституционный суд Республики Татарстан считает необходимым отметить следующее.

Из пункта 6 Методических рекомендаций по составлению и исполнению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на основе государственных (муниципальных) программ, направленных Министерством финансов Российской Федерации письмом от 30 сентября 2014 года № 09-05-05/48843, следует, что в соответствии со статьей 6, а также положениями статей 84, 85, 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации, расходные обязательства возникают в результате принятия законов, иных нормативных правовых актов, с указанием в них конкретных получателей средств из соответствующих бюджетов — физических или юридических лиц (категорий указанных лиц), публично-правовых образований, объемов предоставляемых ресурсов либо порядка определения таких объемов; муниципальные программы сами по себе расходных обязательств не порождают, поскольку не соответствуют указанным требованиям, в том числе не устанавливают конкретных получателей средств из соответствующих бюджетов. В этой связи установление правового регулирования, направленного на заблаговременное принятие муниципальных программ и внесение в них изменений, обусловлено планированием бюджетных расходов в соответствии с нормативным правовым актом о бюджете.

Расходы на реализацию муниципальной программы «Развитие информационных технологий и связи в городе Казани “Электронная Казань” на 2017—2019 годы» решением Казанской городской Думы от 12 апреля

2017 года № 3-15 были включены в бюджет муниципального образования города Казани на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов.

С учетом изложенного Конституционный суд Республики Татарстан полагает, что принятие оспариваемого постановления за пределами установленного для этих целей срока не создавало условий для неправомерного расходования бюджетных средств. Кроме того, признание обжалуемого постановления Исполнительного комитета не соответствующим Конституции Республики Татарстан по порядку его принятия давало бы возможность поставить под сомнение законность тех мероприятий, которые уже реализованы в рамках как рассматриваемой подпрограммы-1, так и муниципальной программы в целом. Такой результат противоречил бы целям конституционного судопроизводства, каковыми в силу статьи 109 Конституции Республики Татарстан являются защита конституционного строя Республики Татарстан, основных прав и свобод человека и гражданина, поддержание верховенства в правовой системе Республики Татарстан и непосредственного действия Конституции Республики Татарстан на всей ее территории.

Таким образом, Конституционный суд Республики Татарстан в настоящем деле воздерживается от признания оспариваемого постановления Исполнительного комитета муниципального образования города Казани не соответствующим Конституции Республики Татарстан по порядку его принятия. Этим с местной администрации города Казани не снимается обязанность — исходя из требований Конституции Республики Татарстан и с учетом настоящего Постановления — реально обеспечивать исполнение требования о сроке принятия муниципальных программ.

3.2. В соответствии со статьей 24 (часть третья) Конституции Республики Татарстан и статьей 15 (часть 3) Конституции Российской Федерации любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, требование обнародования нормативного правового акта от имени государства компетентным органом публичной власти обусловлено общепризнанным принципом правовой определенности, на основе которого устанавливаются отношения государства и индивида, и означает всеобщее оповещение о том, что данный нормативный правовой акт принят и подлежит действию в изложенном аутентичном содержании. Только в этом случае на лиц, подпадающих под его действие, распространяется общеправовая презумпция, в силу которой незнание закона не освобождает от ответственности за его нарушение. Неопределенность же относительно того, действует или не действует нормативный правовой акт, не может обеспечить единообразие в его соблюдении, исполнении и применении и, следовательно, порождает противоречивую правоприменительную практику, создает возможность злоупотреблений и произвола, ослабляет гарантии защиты конституционных прав и свобод, ведет к нарушению принципов равенства и верховенства права (Постановление от 27 марта 2012 года № 8-П).

Конституционный суд Республики Татарстан также неоднократно отмечал, что данное конституционное предписание является одной из гарантий защиты прав и свобод человека и гражданина и носит императивный характер (постановления от 7 марта 2006 года № 19-П и от 21 февраля 2012 года № 47-П).

Порядок официального опубликования муниципальных нормативных правовых актов регламентирован положениями Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», из содержания частей 2 и 3 статьи 47 в их взаимосвязи с пунктом 6 части 1 статьи 44 которого следует, что нормативные правовые акты органов местного самоуправления, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина и не содержащие сведения, распространение которых ограничено федеральным законом, могут быть признаны опубликованными официально для всеобщего

сведения только при условии опубликования их полного текста в порядке, установленном уставом соответствующего муниципального образования, которым должны определяться в том числе порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов.

В силу положений абзаца третьего статьи 63 Устава муниципального образования города Казани, утвержденного решением Представительного органа муниципального образования города Казани от 17 декабря 2005 года № 3-5, нормативные правовые акты, принятые Исполнительным комитетом, должны быть официально опубликованы (обнародованы) в десятидневный срок со дня их подписания. В этой связи постановление Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 21 декабря 2016 года № 5251, которым утверждена оспариваемая подпрограмма-1, после его принятия подлежало обязательному официальному опубликованию в срок не позднее 30 декабря 2016 года. Между тем оно было опубликовано 9 марта 2017 года в «Сборнике документов и правовых актов муниципального образования города Казани» № 8, который Решением Казанской городской Думы от 17 февраля 2006 года № 15-6 «Об опубликовании муниципальных правовых актов» определен в качестве источника официального опубликования муниципальных правовых актов.

С учетом того, что согласно абзацу девятому статьи 63 Устава муниципального образования города Казани муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования), обжалуемое постановление Исполнительного комитета, равно как и утвержденная им муниципальная программа «Развитие информационных технологий и связи в городе Казани “Электронная Казань” на 2017—2019 годы», в рамках которой реализуется подпрограмма-1, как нормативный правовой акт, напрямую затрагивающий права, свободы и

обязанности граждан, подлежит применению только с момента его официального опубликования, то есть с 9 марта 2017 года.

Таким образом, Конституционный суд Республики Татарстан приходит к выводу, что опубликование оспариваемого нормативного правового акта с нарушением установленного срока само по себе не свидетельствует о нарушении конституционных прав и свобод граждан, в том числе заявителей, и не является безусловным и достаточным основанием для признания его не соответствующим Конституции Республики Татарстан по порядку официального опубликования, а лишь означает более поздний срок вступления его в силу.

4. Провозглашая Республику Татарстан правовым государством, Конституция Республики Татарстан возлагает на Республику Татарстан обязанность признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина как высшую ценность (часть первая статьи 1 и статья 2). При этом Конституция Республики Татарстан закрепляет, что граждане Российской Федерации обладают на территории Республики Татарстан всеми правами и свободами и несут равные обязанности в соответствии с Конституцией Республики Татарстан, общепризнанными принципами и нормами международного права (статья 22); Республика Татарстан защищает интересы потребителя и поддерживает общественную деятельность по защите его прав (статья 51). Указанные конституционные положения определяют содержание и смысл нормативных правовых актов, принимаемых в том числе органами местного самоуправления.

Муниципальная программа в силу положений статьи 3 Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» является документом стратегического планирования, содержащим комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и

решение задач социально-экономического развития муниципального образования (пункт 35).

Как следует из содержания положений оспариваемой подпрограммы-1, она ориентирована на реализацию первоочередных мероприятий построения и развития комплекса «Безопасный город», принятие организационных и технических мер, направленных на формирование устойчивой инфраструктуры в целях последующего внедрения сегментов комплекса «Безопасный город». Целью реализации подпрограммы-1 является повышение общего уровня общественной безопасности, правопорядка и безопасности среды обитания за счет внедрения и использования аппаратно-программных средств, информационных систем, технических средств, направленных на мониторинг, обнаружение, идентификацию и прогнозирование событий и инцидентов. Одним из мероприятий в рамках решения задач, закрепленных подпрограммой-1, является развитие видеонаблюдения на многоквартирных домах и занимаемых ими земельных участках, которое представляет собой комплекс программно-аппаратных средств, ориентированных на предупреждение, выявление и идентификацию происходящих событий, восстановление динамики ранее случившихся событий. Расчетное число многоквартирных домов, на которых планируется организовать видеонаблюдение, как это следует из непосредственного содержания самой подпрограммы-1, является предварительным и подлежит ежегодной корректировке.

Тем самым по своей правовой природе и буквальному содержанию обжалуемые положения подпрограммы-1 предусматривают лишь общие предписания рекомендательного характера, направленные на установление механизма, призванного обеспечить реализацию единого организационно-технического подхода к организации видеонаблюдения на многоквартирных домах. При этом объектами видеонаблюдения в приоритетном порядке являются придомовая территория многоквартирного дома или группы многоквартирных домов, в том числе видеоконтроль всех въездов и выездов

в квартал, территорий концентрации людей (детские, игровые, спортивные площадки), парковок автотранспорта, точек сбора ТБО, общей панорамы группы многоквартирных домов.

В соответствии со статьей 36 Жилищного кодекса Российской Федерации помещения в многоквартирном доме, не являющиеся частями квартир и предназначенные для обслуживания более одного помещения в данном доме, иные помещения, не принадлежащие отдельным собственникам и предназначенные для удовлетворения социально-бытовых потребностей собственников помещений в данном доме, включая помещения, предназначенные для организации их досуга, культурного развития, детского творчества, занятий физической культурой и спортом и подобных мероприятий, а также земельный участок, на котором расположен данный дом, с элементами озеленения и благоустройства, иные предназначенные для обслуживания, эксплуатации и благоустройства данного дома и расположенные на указанном земельном участке объекты являются общим имуществом собственников помещений в многоквартирном доме, которое принадлежит им на праве общей долевой собственности.

В силу части 1.1 статьи 161 Жилищного кодекса Российской Федерации надлежащее содержание общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме должно осуществляться в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации, и должно обеспечивать соблюдение требований к надежности и безопасности многоквартирного дома, безопасность жизни и здоровья граждан, имущества физических и юридических лиц, государственного и муниципального имущества и другое. Правовые условия содержания общего имущества согласно части третьей статьи 39 Жилищного кодекса Российской Федерации установлены Правилами содержания общего имущества в многоквартирном доме, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2006 года № 491, в соответствии с которыми собственники помещений вправе самостоятельно совершать действия по

содержанию и ремонту общего имущества или привлекать иных лиц для оказания услуг и выполнения работ по содержанию и ремонту общего имущества с учетом выбранного способа управления многоквартирным домом (пункт 12), а также обязаны утвердить на общем собрании перечень услуг и работ, условия их оказания и выполнения, а также размер их финансирования (пункт 17).

Из содержания приведенного правового регулирования применительно к настоящему делу это означает, что решение вопросов оснащения многоквартирного дома системой видеонаблюдения является исключительной прерогативой собственников помещений такого дома. При этом решение о введении системы видеонаблюдения, равно как и порядок оказания услуги по видеонаблюдению, и размер платы за нее, должны быть приняты в установленном порядке на общем собрании этих собственников и оформлены соответствующим протоколом. По смыслу взаимосвязанных положений части 1 статьи 44 и части 5 статьи 46 Жилищного кодекса Российской Федерации решение общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме, как органа управления многоквартирным домом, является обязательным для всех собственников помещений в многоквартирном доме, в том числе для тех собственников, которые не участвовали в голосовании.

Такой подход соотносится с практикой Верховного Суда Российской Федерации, который, рассматривая вопрос о правомерности начисления платы собственникам помещений в многоквартирном доме за услугу «видеонаблюдение», пришел к выводу, что специфика услуг видеонаблюдения в многоквартирном доме не предполагает их индивидуального предоставления отдельным собственникам; установление системы видеонаблюдения является услугой, непосредственно направленной на надлежащее содержание общедомового имущества, обеспечение безопасности и сохранности имущества собственников помещений, то есть

на управление многоквартирным домом (Определение от 20 июня 2017 года №11-КГ17-13).

Таким образом, подпрограмма-1 муниципальной программы «Развитие информационных технологий и связи в городе Казани “Электронная Казань” на 2017—2019 годы», утвержденная постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 21 декабря 2016 года № 5251, учитывая ее правовой статус и содержание, не налагает обязанность на граждан оснащать многоквартирные дома системой видеонаблюдения, не содержит каких-либо положений в императивном порядке регулирующих отношения, касающиеся оказания услуги по установлению и обслуживанию системы видеонаблюдения в многоквартирных домах, не предполагает применения сервисной модели, предусматривающей организацию видеонаблюдения в формате услуги, финансирование которой возложено на собственников помещений в многоквартирном доме, без соответствующего волеизъявления самих собственников, и, следовательно, не нарушает конституционные права и свободы граждан, в том числе заявителей.

В то же время Конституционный суд Республики Татарстан полагает необходимым отметить, что формальная определенность правовых норм предполагает их достаточную точность, чем обеспечивается их правильное понимание и единообразное применение. Расплывчатость или неоднозначность указания на обязательность правовой нормы либо, наоборот, на ее рекомендательный характер, может привести к произвольному и дискриминационному ее применению, несогласующемуся с конституционными принципами правового государства. В этой связи Исполнительному комитету муниципального образования города Казани при осуществлении собственного правового регулирования надлежит формулировать правовые нормы таким образом, чтобы не допускать в правоприменительной практике возможности их неоднозначного толкования,

при котором, в частности, нормам рекомендательного характера придавалась бы императивная форма.

5. Право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну гарантировано Конституцией Российской Федерации (часть 1 статьи 23). Аналогичные гарантии закреплены в части первой статьи 36 Конституции Республики Татарстан. Данные конституционные нормы, в свою очередь, корреспондируют положениям пункта первого статьи 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, право на неприкосновенность частной жизни означает предоставленную человеку и гарантированную государством возможность контролировать информацию о самом себе, препятствовать разглашению сведений личного, интимного характера; в понятие «частная жизнь» включается та область жизнедеятельности человека, которая относится к отдельному лицу, касается только его и не подлежит контролю со стороны общества и государства, если она носит непротивоправный характер (определения от 9 июня 2005 года № 248-О, от 26 января 2010 года № 158-О-О, от 28 сентября 2017 года № 2211-О и др.).

Гарантируя каждому право на уважение его частной и семейной жизни, статья 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод вместе с тем допускает вмешательство со стороны публичных властей в осуществление этого права в случаях, когда такое вмешательство предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности либо защиты прав и свобод других лиц.

По смыслу части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации право на частную жизнь также не является абсолютным и 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.

В соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации согласие гражданина на обнародование и дальнейшее использование его изображения (в том числе видеозаписи, на которой он изображен) не требуется в случаях, когда использование изображения осуществляется в государственных, общественных или иных публичных интересах, изображение гражданина получено при съемке, которая проводится в местах, открытых для свободного посещения, за исключением случаев, когда такое изображение является основным объектом использования (подпункты 1 и 2 пункта 1 статьи 152.1). При этом согласно разъяснениям, содержащимся в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15 июня 2010 года № 16 «О практике применения судами Закона Российской Федерации “О средствах массовой информации”», к общественным интересам следует относить не любой интерес, проявляемый аудиторией, а, например, потребность общества в обнаружении и раскрытии угрозы демократическому правовому государству и гражданскому обществу, общественной безопасности, окружающей среде (абзац третий пункта 25).

Реализация комплекса мер на жилом фонде города Казани, как это указано в оспариваемой подпрограмме-1, является отдельным направлением в обеспечении общественной безопасности, профилактике правонарушений, противодействии терроризму, профилактике экстремизма. В соответствии с положениями раздела III подпрограммы-1 видеонаблюдение по функциональному назначению подразделяется на оперативный контроль объекта видеонаблюдения в режиме реального времени, на сбор, хранение и распространение архивных видеозаписей и на видеоанализ событий, распознавание объектов. При этом из буквального содержания положений оспариваемого нормативного правового акта следует, что возможность получения удаленного доступа к видеоизображению в режиме реального времени допускается только в отношении тех видеоизображений, которые

транслируются с камер, размещенных на общественных пространствах, в парках и скверах, местах выражения общественного мнения, на объектах социальной сферы, находящихся в муниципальной собственности.

Следовательно, положения рассматриваемой муниципальной программы по своему правовому смыслу и содержанию не предполагают организацию видеонаблюдения за пределами мест общего пользования многоквартирного дома, равно как и доступ неограниченного круга лиц в режиме реального времени к транслируемому видеоизображению.

Таким образом, учитывая, что целью осуществления видеонаблюдения является обеспечение безопасности самих граждан и само по себе введение комплексной системы видеонаблюдения на территории многоквартирных домов невозможно без прямого волеизъявления об этом собственников помещений в таких домах, Конституционный суд Республики Татарстан не усматривает нарушения оспариваемыми положениями конституционного права граждан, в том числе и заявителей, на неприкосновенность их частной жизни.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 6, частями первой и второй статьи 66, частями первой, второй и шестой статьи 67, статьями 68, 69, 71 и 73, пунктом 1 части первой статьи 104 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан», Конституционный суд Республики Татарстан

**постановил:**

1. Признать отдельные положения раздела III подпрограммы-1 муниципальной программы «Развитие информационных технологий и связи в городе Казани “Электронная Казань” на 2017—2019 годы», утвержденной постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 21 декабря 2016 года № 5251, приложения к указанной подпрограмме-1, а также данное постановление в целом по порядку его официального

опубликования соответствующими Конституции Республики Татарстан.

2. В настоящем деле Конституционный суд Республики Татарстан воздерживается от признания постановления Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 21 декабря 2016 года № 5251 «Об утверждении Муниципальной программы «Развитие информационных технологий и связи в городе Казани “Электронная Казань” на 2017—2019 годы» не соответствующим Конституции Республики Татарстан по порядку его принятия.

Этим с местной администрации города Казани не снимается обязанность — исходя из требований Конституции Республики Татарстан и с учетом настоящего Постановления — реально обеспечивать исполнение требования о сроке принятия муниципальных программ.

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в газетах «Ватаным Татарстан», «Республика Татарстан» и на «Официальном портале правовой информации Республики Татарстан» (PRAVO.TATARSTAN.RU). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного суда Республики Татарстан».

**№ 86-П**



**Конституционный суд  
Республики Татарстан**