



Именем
Республики Татарстан

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН

по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Республики Татарстан от 6 августа 2008 года № 71-ЗРТ «О порядке решения вопросов, связанных с разграничением имущества, находящегося в муниципальной собственности» в связи с жалобой гражданки Р.М. Рисухиной

город Казань

5 марта 2019 года

Конституционный суд Республики Татарстан в составе Председателя Ф.Г. Хуснутдинова, 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 Закона Республики Татарстан от 6 августа 2008 года № 71-ЗРТ «О порядке решения вопросов, связанных с разграничением имущества, находящегося в муниципальной собственности».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданки Р.М. Рисухиной. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся

неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли оспариваемые заявительницей правовые положения Конституции Республики Татарстан.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Ф.Р. Волковой, объяснения сторон — гражданки Р.М. Рисухиной, представителя органа, издавшего оспариваемый нормативный правовой акт, — заведующего отделом гражданского законодательства Правового управления Аппарата Государственного Совета Республики Татарстан И.И. Фаттахова, специалистов, приглашенных в судебное заседание по инициативе Конституционного суда Республики Татарстан, — начальника юридического отдела Исполнительного комитета Лаишевского муниципального района Республики Татарстан З.Д. Каюмовой, заместителя начальника юридического отдела Комитета жилищно-коммунального хозяйства Исполнительного комитета муниципального образования города Казани Р.Н. Сафина, выступления приглашенных в судебное заседание: представителя Президента Республики Татарстан — главного советника отдела по законопроектной работе Государственно-правового управления Президента Республики Татарстан Р.В. Сидакова, полномочного представителя Государственного Совета Республики Татарстан — начальника Правового управления Аппарата Государственного Совета Республики Татарстан М.Б. Сунгатуллина, представителя Кабинета Министров Республики Татарстан — Правительства Республики Татарстан — начальника Правового управления Аппарата Кабинета Министров Республики Татарстан А.Б. Гревцова, представителя Председателя Верховного суда Республики Татарстан — судьи Верховного суда Республики Татарстан Э.С. Каминского, представителя Председателя Арбитражного суда Республики Татарстан — главного специалиста отдела анализа и обобщения судебной практики Арбитражного суда Республики Татарстан Э.И. Гафиятуллиной, представителя Прокурора Республики Татарстан — начальника отдела по надзору за законностью нормативных

правовых актов Управления по надзору за исполнением федерального законодательства прокуратуры Республики Татарстан А.Р. Валиахметова, 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 обратилась гражданка Р.М. Рисухина с жалобой на нарушение ее конституционных прав и свобод Законом Республики Татарстан от 6 августа 2008 года № 71-ЗРТ «О порядке решения вопросов, связанных с разграничением имущества, находящегося в муниципальной собственности» (далее также — Закон Республики Татарстан).

Закон Республики Татарстан регулирует отношения, связанные с разграничением муниципального имущества, между органами местного самоуправления, включая механизм инициирования процесса разграничения муниципального имущества, а также порядок согласования перечней муниципального имущества, подлежащего разграничению, и другие вопросы.

Как следует из жалобы и приложенных к ней копий документов, выступления гражданки Р.М. Рисухиной в заседании Конституционного суда Республики Татарстан, она зарегистрирована и проживает с семьей в городе Казани в жилом доме по ул. Озерная подсобного хозяйства «Татваленка», ранее располагавшемся на территории Песчано-Ковалинского сельского поселения Лаишевского муниципального района Республики Татарстан. Законом Республики Татарстан от 28 декабря 2007 года № 69-ЗРТ «О преобразовании, изменении границ отдельных муниципальных образований и внесении изменений в некоторые законы Республики

Татарстан» были изменены границы муниципальных образований города Казани и Лаишевского муниципального района, вследствие чего территория подсобного хозяйства «Татваленка» включена в границы муниципального образования города Казани.

Заявительница утверждает, что после изменения границ указанных муниципальных образований и до настоящего времени жилищный фонд, в том числе и жилой дом, в котором она с семьей проживает, в соответствии с Законом Республики Татарстан не был передан в собственность муниципального образования города Казани. За разрешением сложившейся ситуации гражданка Р.М. Рисухина обращалась в администрацию Вахитовского и Приволжского районов Исполнительного комитета муниципального образования города Казани с заявлением о постановке ее и членов ее семьи на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий, но им в этом было отказано на том основании, что данное жилое помещение не находится в муниципальной собственности города Казани. При этом Исполнительный комитет Песчано-Ковалинского сельского поселения Лаишевского муниципального района Республики Татарстан в своем ответе на ее заявление сообщил, что их дом перешел в установленном порядке в состав муниципального имущества города Казани. Гражданка Р.М. Рисухина обращалась и в органы прокуратуры, и в иные органы государственной власти, что также не привело к разрешению ее вопроса. В результате, как отмечает заявительница, на протяжении длительного времени нарушаются ее и членов ее семьи конституционные права на получение социального жилья, регистрацию по месту жительства, избирательные права и другие. Дом, в котором зарегистрирована заявительница, находится, по ее мнению, в аварийном состоянии, полностью отсутствуют коммуникации, поэтому она вынуждена с семьей снимать другое жилье.

Нарушение своих конституционных прав и свобод гражданка Р.М. Рисухина усматривает в том, что установленное оспариваемым Законом Республики Татарстан правовое регулирование, регламентирующее механизм

инициирования процесса разграничения муниципального имущества (статья 2) и порядок согласования перечней муниципального имущества, подлежащего разграничению (статья 3), а также порядок урегулирования разногласий при разграничении муниципального имущества (статья 5), позволяет не осуществлять передачу муниципального имущества из собственности одного муниципального образования в собственность другого муниципального образования в случае изменения их границ. Заявительница полагает, что приведенные законодательные положения в их системном единстве допускают возможность в указанном случае вообще не инициировать органами местного самоуправления процесс разграничения муниципального имущества, а при возникновении разногласий при согласовании перечней имущества — не обращаться в орган исполнительной власти Республики Татарстан по имущественным отношениям для их урегулирования.

На основании изложенного гражданин Р.М. Рисухина просит Конституционный суд Республики Татарстан признать Закон Республики Татарстан «О порядке решения вопросов, связанных с разграничением имущества, находящегося в муниципальной собственности» не соответствующим статьям 18 (часть первая), 24 (часть вторая), 28 (части первая и вторая), 29 (часть первая), 55 и 58 (часть вторая) Конституции Республики Татарстан, согласно которым в Республике Татарстан признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности; 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 жилище; никто не может быть произвольно лишен жилища; органы государственной власти и органы

местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище; в Республике Татарстан не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина.

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.

При определении предмета рассмотрения по настоящему делу Конституционный суд Республики Татарстан учитывает, что заявительница, оспаривая конституционность рассматриваемого Закона Республики Татарстан в целом, фактически, как это следует из содержания ее жалобы и выступления в заседании Конституционного суда Республики Татарстан, обжалует отдельные его положения, а именно часть 1 статьи 2, статью 3 и часть 1 статьи 5.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного суда Республики Татарстан по настоящему делу являются взаимосвязанные положения части 1 статьи 2, статьи 3 и части 1 статьи 5 Закона Республики Татарстан от 6 августа 2008 года № 71-ЗРТ «О порядке решения вопросов, связанных с разграничением имущества, находящегося в муниципальной собственности» в той мере, в какой по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, часть 1 статьи 2 и статья 3 позволяют при изменении границ муниципальных образований не инициировать передачу

(принятие) муниципального имущества в процессе его разграничения между муниципальными образованиями, а часть 1 статьи 5 Закона Республики Татарстан, устанавливая порядок урегулирования разногласий при разграничении муниципального имущества, не предусматривает возможности обращения уполномоченного органа местного самоуправления в орган исполнительной власти Республики Татарстан по имущественным отношениям (далее — орган исполнительной власти) в том случае, если одна из сторон инициировала принятие (передачу) муниципального имущества, а вторая сторона не рассмотрела поступившее предложение.

2. Обжалуемый законодательный акт Республики Татарстан по вопросам разграничения муниципального имущества затрагивает сферу организации местного самоуправления. В соответствии с пунктом «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. В силу частей 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, которые не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации, а также по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Вопросы разграничения муниципального имущества между муниципальными образованиями различного уровня регулируются Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации

законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее также — Федеральный закон № 122-ФЗ).

Часть 11.1 статьи 154 указанного Федерального закона определяет порядок безвозмездной передачи находящегося в муниципальной собственности имущества в процессе его разграничения между муниципальными образованиями, в том числе порядок осуществления такого разграничения, порядок разрешения споров о праве собственности на имущество, сроки передачи (принятия) имущества органами местного самоуправления, порядок утверждения перечней передаваемого имущества и др. При этом абзацем 13 части 11.1 статьи 154 названного Федерального закона предусмотрено, что порядок согласования перечня имущества, подлежащего передаче, порядок направления согласованных предложений органами местного самоуправления соответствующих муниципальных образований органам государственной власти субъектов Российской Федерации и перечень документов, необходимых для принятия правового акта субъекта Российской Федерации о разграничении имущества, устанавливаются законом субъекта Российской Федерации.

Таким образом, принимая оспариваемый Закон, республиканский законодатель правомерно реализовал полномочия, принадлежащие ему в силу федерального законодательства, а также основанные на положениях статьи 75 (пункт 2) Конституции Республики Татарстан, согласно которым законодательное регулирование по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в пределах полномочий Республики Татарстан осуществляется Государственным Советом Республики Татарстан.

3. Конституция Республики Татарстан, закрепляя основы конституционного строя Республики Татарстан, признает и гарантирует местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельно (статья 10). По смыслу приведенного положения

Конституции Республики Татарстан, находящегося в системном единстве с ее статьями 3 (части первая и вторая), 13, 45 (части первая и вторая), 116 (часть первая) и 118 (часть первая), местное самоуправление, участвуя в реализации обязанностей государства по созданию условий для достойной жизни и свободного развития человека, является составной частью единого механизма народовластия и выступает формой самоорганизации населения, обеспечивающей самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения, а также владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Аналогичное регулирование закреплено в статьях 3 (часть 3), 7 (часть 1), 12, 32 (части 1 и 2), 130 (часть 1) и 132 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Данные конституционные положения корреспондируют нормам Европейской хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 года, которая вступила в силу для Российской Федерации 1 сентября 1998 года. В ней установлено, что принцип местного самоуправления должен быть признан во внутреннем законодательстве; под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения (статья 2; часть 1 статьи 3).

Как указывал Конституционный Суд Российской Федерации, надлежащее исполнение органами местного самоуправления обусловленных его конституционной природой обязанностей по решению вопросов обеспечения жизнедеятельности населения конкретного муниципального образования является императивом демократического правового государства в сфере организации муниципальной публичной власти; в этих целях Конституция Российской Федерации наделяет органы местного самоуправления полномочиями по самостоятельному управлению муниципальной собственностью; закрепляя самостоятельность местного

самоуправления в качестве его основного свойства и принципа взаимоотношений с органами государственной власти, Конституция Российской Федерации вместе с тем исходит из того, что эта самостоятельность не является абсолютной, а должна определяться пределами, установленными действующим законодательством (постановления от 2 апреля 2002 года № 7-П, от 29 марта 2011 года № 2-П, от 18 мая 2011 года № 9-П, от 30 марта 2012 года № 9-П, от 27 июня 2013 года № 15-П, от 13 октября 2015 года № 26-П).

Общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации определены Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее также — Федеральный закон № 131-ФЗ), в соответствии с пунктом 1 части 1 и частью 5 статьи 50 которого в собственности муниципальных образований может находиться имущество, предназначенное для решения установленных данным Федеральным законом вопросов местного значения.

В случае изменения границ муниципальных образований, влекущего за собой отнесение территорий отдельных населенных пунктов одного муниципального образования к территории другого муниципального образования, муниципальное имущество подлежит разграничению в порядке, предусмотренном положениями части 11.1 статьи 154 Федерального закона № 122-ФЗ. При этом соответствующие полномочия по законодательной регламентации такого разграничения предоставлены органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Республиканский законодатель в целях обеспечения выполнения требований федерального законодательства, действуя в пределах своих полномочий, урегулировал в оспариваемом Законе Республики Татарстан вопросы разграничения муниципального имущества.

Так, частью 1 статьи 2 обжалуемого Закона Республики Татарстан установлено, что право инициировать передачу (принятие) муниципального имущества в собственность другого муниципального образования в целях его разграничения принадлежит органам местного самоуправления как муниципального образования, в собственности которого находится имущество, так и муниципального образования, претендующего на имущество; предложение о передаче (принятии) муниципального имущества должно быть обоснованным. Положениями частей 2 и 3 этой же статьи определены перечни документов, которые уполномоченный орган местного самоуправления муниципального образования, претендующего на принятие имущества в свою собственность, и уполномоченный орган местного самоуправления муниципального образования, инициирующего передачу имущества в собственность муниципального образования, обязаны направить друг другу. В рамках реализации порядка согласования перечней муниципального имущества, подлежащего разграничению, уполномоченный орган местного самоуправления, в адрес которого направлено предложение о передаче (принятии) муниципального имущества, обязан рассмотреть поступившее предложение в течение месяца со дня его поступления и впоследствии принять решение о передаче (принятии) либо об отказе в передаче (принятии) муниципального имущества (части 1 и 3 статьи 3). Органы местного самоуправления муниципального образования, осуществляющие передачу имущества, и органы местного самоуправления, осуществляющие принятие имущества, утверждают согласованные перечни имущества и направляют их в орган исполнительной власти (часть 4 статьи 3).

Исходя из своего буквального содержания и целевого предназначения, приведенные законодательные нормы направлены на определение участников процедуры разграничения муниципального имущества, а также требований к самой процедуре передачи имущества, в том числе по направлению соответствующих документов, согласованию перечня

передаваемого имущества и соблюдению сроков проведения установленных процедур согласования, в целях недопущения произвольного затягивания рассмотрения предложения о передаче (принятии) муниципального имущества.

При наличии разногласий при рассмотрении перечней имущества органы местного самоуправления соответствующих муниципальных образований в силу оспариваемой части 1 статьи 5 Закона Республики Татарстан представляют в орган исполнительной власти протокол разногласий, документы о разграничении имущества и иные документы.

Конституционный суд Республики Татарстан считает, что данную норму необходимо рассматривать во взаимосвязи с нормами части 1 статьи 2 и части 1 статьи 3 оспариваемого Закона Республики Татарстан, поскольку реализация положений этой статьи в части обращения в орган исполнительной власти для урегулирования разногласий при разграничении муниципального имущества возможна только после совершения уполномоченными органами местного самоуправления необходимых согласительных процедур. В этой связи следует отметить, что полномочиями по применению мер принуждения органов местного самоуправления к инициированию процесса разграничения муниципального имущества орган исполнительной власти не обладает. Установление подобного правового регулирования обусловлено предписаниями абзацев 12 и 15 части 11.1 статьи 154 Федерального закона № 122-ФЗ, которыми определен конкретный объем полномочий органа государственной власти субъекта Российской Федерации применительно к процедуре разграничения муниципального имущества, в том числе по принятию решения о разграничении муниципального имущества по согласованным предложениям органов местного самоуправления соответствующих муниципальных образований.

С учетом изложенного оспариваемые положения части 1 статьи 2, статьи 3 и части 1 статьи 5 Закона Республики Татарстан выступают в качестве неразрывных частей единого организационно-процедурного

механизма разграничения муниципального имущества между муниципальными образованиями, исходят из необходимости регламентации последовательных действий уполномоченных органов местного самоуправления, исчерпывающим образом определяют компетенцию органа исполнительной власти и тем самым соблюдают в равной степени баланс местных и общегосударственных интересов.

Из содержания приведенных законодательных положений не усматривается конкретный срок, в течение которого муниципальными образованиями может быть реализовано право инициирования фактической передачи (принятия) муниципального имущества в собственность другого муниципального образования в случае изменения их границ. Между тем это обстоятельство не может свидетельствовать о неопределенности содержания рассматриваемого правового регулирования в данном аспекте, поскольку обжалуемые нормы в их конституционно-правовом смысле означают, что уполномоченные органы местного самоуправления должны обеспечить их неукоснительное исполнение путем реализации вышеназванных последовательных действий, и сами по себе не создают для муниципальных образований возможности уклониться от соответствующей обязанности, вытекающей из требований Федерального закона № 122-ФЗ, в котором участие в процедуре передачи (принятия) муниципального имущества при его разграничении для соответствующих муниципальных образований определено как обязательное. Такой подход обусловлен конституционной природой порядка изменения границ муниципальных образований, основанной на инициативной дискреции и взаимном согласии муниципальных образований по реализации подобного рода преобразований, что само по себе предполагает соблюдение разумных сроков при инициировании передачи (принятия) муниципального имущества в собственность другого муниципального образования в целях его разграничения между муниципальными образованиями. При этом осуществление органами местного самоуправления своих полномочий

должно основываться на презумпции добросовестности и их приверженности общим правовым принципам верховенства закона, равенства и справедливости, поддержания доверия граждан к закону и действиям государства.

Иными словами, если инициатива по изменению границ признается обоснованной, вызвана социально-экономическими факторами и в рамках этого принят закон субъекта Российской Федерации, то в силу части второй статьи 24 Конституции Республики Татарстан возникает обязанность дальнейшего исполнения требований федерального и республиканского законодательства в части реализации процедуры разграничения муниципального имущества между соответствующими муниципальными образованиями и принятия решения о разграничении такого имущества. В противном случае процесс изменения границ потерял бы всякий смысл, если бы не предполагалось, что соответствующие уполномоченные органы местного самоуправления обязаны своевременно начать процесс юридического оформления разграничения муниципального имущества после направления одним из органов местного самоуправления предложения о передаче (принятии) муниципального имущества.

Таким образом, обжалуемые нормы Закона Республики Татарстан по своему конституционно-правовому смыслу, выявленному в настоящем Постановлении, не препятствуют инициированию передачи (принятия) муниципального имущества при его разграничении между муниципальными образованиями, выступают системообразующими элементами процедуры изменения границ муниципальных образований на территории Республики Татарстан и, соответственно, не умаляют и иным образом не нарушают конституционные права человека и гражданина, в том числе права заявительницы, и, следовательно, не противоречат статьям 18 (часть первая), 24 (часть вторая), 28 (части первая и вторая), 29 (часть первая), 55 и 58 (часть вторая) Конституции Республики Татарстан.

4. Признание оспариваемых норм соответствующими Конституции Республики Татарстан не препятствует дальнейшему совершенствованию правового регулирования порядка изменения границ в том случае, когда их изменение влечет за собой отнесение территорий отдельных населенных пунктов одного муниципального образования к территории другого муниципального образования. Конституционный суд Республики Татарстан обращает внимание на то, что рассматриваемая сфера республиканского законодательства требует дополнительного урегулирования с целью устранения неоднозначного толкования соответствующих законодательных положений правоприменителями. Определение в каждом конкретном случае предельных сроков для инициирования процесса разграничения муниципального имущества между муниципальными образованиями, как неотъемлемого элемента механизма изменения границ муниципальных образований, способствовало бы единообразному пониманию и применению оспариваемых норм всеми правоприменителями, а также достижению конституционно значимых целей по обеспечению реализации и защиты конституционных прав и свобод граждан.

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

постановил:

1. Признать положения части 1 статьи 2, статьи 3 и части 1 статьи 5 Закона Республики Татарстан от 6 августа 2008 года № 71-ЗРТ «О порядке решения вопросов, связанных с разграничением имущества, находящегося в муниципальной собственности» соответствующими Конституции Республики Татарстан.

2. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его провозглашения, действует

непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

3. Согласно статье 72 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан» настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в газетах «Ватаным Татарстан» и «Республика Татарстан». Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного суда Республики Татарстан».

№ 81-П



**Конституционный суд
Республики Татарстан**