ИРКУТСКИЙ ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
И ПРАВОВОЙ ИНФОРМАЦИИ им. М.М. СПЕРАНСКОГО

МОНИТОРИНГ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННЫХ (УСТАВНЫХ) СУДОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 4

Иркутск
2016

Печатается по решению ученого совета
Иркутского областного государственного научно-исследовательского
казенного учреждения «Институт законодательства
и правовой информации имени М.М. Сперанского»

Составитель
Е.Л. Иванова, кандидат юридических наук

Мониторинг решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. — Иркутск : Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского, 2016. — № 4. — 24 с.

За период с 15 октября 2016 года по 15 января 2017 года в общедоступных источниках правовой информации выявлено 13 решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, из них четыре приняты в форме постановления и содержат важные для регионального законодательства правовые позиции. В мониторинге проводится анализ правовых позиций, содержащихся в итоговых решениях конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Мониторинг может быть использован в качестве информационно-справочного материала о наиболее актуальных проблемах регионального законодательства, обусловленных вопросом их соответствия конституции (уставу) субъекта Российской Федерации. Положительный опыт органов конституционного (уставного) контроля может быть учтен в процессе совершенствования законодательства Иркутской области и нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

© Иркутский институт
законодательства
и правовой информации
им. М.М. Сперанского, 2016

СОДЕРЖАНИЕ

1. Решения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, которыми нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации признаны соответствующими конституции (уставу) субъекта Российской Федерации

1.1. Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 21 октября 2016 года № 70-П «По делу о проверке конституционности абзаца шестого приложения № 2 к инструкции «О порядке оформления документов при передаче жилых помещений в собственность граждан (приватизации) на территории города Казани», утвержденной постановлением руководителя исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 8 ноября 2006 года № 2346, и абзаца двенадцатого пункта 2.5 графы «Содержание требования к стандарту предоставления муниципальной услуги» раздела II административного регламента предоставления муниципальной услуги по оформлению договоров на передачу жилых помещений в собственность граждан (приватизацию), утвержденного постановлением исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 28 июня 2012 года № 4310, в связи с жалобой гражданки М.Н. Павловой» **5**

1.2. Постановление Конституционного Суда Республики Дагестан от 2 ноября 2016 года № 2-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 24 и 25 раздела VI положения о порядке и условиях расчетов за оставляемые жилые дома, строения, многолетние насаждения, а также финансирования строительства жилья и его передачи в собственность Лакскому населению, переселяемому из Новолакского района на новое место жительства, и возврата высвобождаемого жилья реабилитированным чеченцам-аккинцам, утвержденного постановлением Правительства Республики Дагестан от 19 марта 2007 года № 74, в связи с жалобой гражданина А.А. Джабраилова **9**

1.3. Постановление Конституционного Суда Республики Башкортостан от 20 октября 2016 года № 34-П «По делу о проверке конституционности пункта 1.6 Положения о природных парках в Республике Башкортостан, пункта 3.3 Положения о государственных природных заказниках в Республике Башкортостан, пункта 3.7 Положения о памятниках природы в Республике Башкортостан, пункта 6 Порядка создания особо охраняемых природных территорий респуб-

ликанского значения, утвержденных постановлением Кабинета министров Республики Башкортостан от 26 февраля 1999 года № 48, в связи с обращением депутата Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан Шагаповой Руфины Аликовны» 12

2. Решения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, которыми нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации признаны несоответствующими конституции (уставу) субъекта Российской Федерации

2.1. Постановление Уставного суда Санкт-Петербурга от 19 декабря 2016 года № 002/16-П «По делу о соответствии Уставу Санкт-Петербурга отдельных положений абзаца одиннадцатого подпункта 9 пункта 2 статьи 10 Закона Санкт-Петербурга от 23 сентября 2009 года № 420-79 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» по запросу Муниципального совета внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга муниципальный округ Юнтолово» 17

1. Решения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, которыми нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации признаны соответствующими конституции (уставу) субъекта Российской Федерации

1.1. Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 21 октября 2016 года № 70-П «По делу о проверке конституционности абзаца шестого приложения № 2 к инструкции «О порядке оформления документов при передаче жилых помещений в собственность граждан (приватизации) на территории города Казани», утвержденной постановлением руководителя исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 8 ноября 2006 года № 2346, и абзаца двенадцатого пункта 2.5 графы «Содержание требования к стандарту предоставления муниципальной услуги» раздела II административного регламента предоставления муниципальной услуги по оформлению договоров на передачу жилых помещений в собственность граждан (приватизацию), утвержденного постановлением исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 28 июня 2012 года № 4310, в связи с жалобой гражданки М.Н. Павловой»

Позиция заявителя

По мнению заявительницы, абзацем шестым приложения № 2 к инструкции «О порядке оформления документов при передаче жилых помещений в собственность граждан (приватизации) на территории города Казани» (далее — Инструкция), утвержденной постановлением руководителя Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 8 ноября 2006 года № 2346 и абзацем двенадцатым пункта 2.5 графы «Содержание требования к стандарту предоставления муниципальной услуги» раздела II Административного регламента предоставления муниципальной услуги по оформлению договоров на передачу жилых помещений в собственность граждан (приватизацию) (далее — Административный регламент), утвержденного постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 28 июня 2012 года № 4310, нарушаются ее конституционные права и свободы в той части, в которой она не может приватизировать жилое помещение без согласия лиц, не проживающих в нем длительное время и не имеющих в отношении него каких-либо прав. Она полагает, что для приватизации жилого помещения необходимо получение согласия только тех лиц, которые не утратили право пользования этим жилым помещением.

Установленное оспариваемыми нормами требование о том, что для оформления заявления на приватизацию жилого помещения гражданам необходимо представить разрешение органа опеки и попечительства в отношении выписанных несовершеннолетних членов семьи, противоречит Конституции Республики Татарстан, в том числе ее статьям 28 (часть первая), 29 (часть первая), 49 и 55, согласно которым все равны перед законом и судом; любые формы ограничения прав и свобод либо установление преимуществ граждан по расовым, национальным и другим признакам запрещаются; право частной собственности охраняется законом; каждый имеет право на жилище, никто не может быть произвольно лишен жилища; органы государственной власти и органы местного самоуправления создают условия для осуществления права на жилище.

Позиция суда

Конституция Республики Татарстан, провозглашая Республику Татарстан социальным государством (статья 13), закрепляет, что семья находится под защитой государства, которое проявляет заботу о семье (статья 38, части первая и третья); каждый имеет право на жилище; органы государственной власти и органы местного самоуправления создают условия для осуществления права на жилище (статья 55). Одним из способов удовлетворения потребностей граждан в жилище, исходя из преамбулы и статьи 1 Закона Российской Федерации от 4 июля 1991 года № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», является приватизация жилых помещений — бесплатная передача в собственность граждан Российской Федерации на добровольной основе занимаемых ими жилых помещений в государственном и муниципальном жилищном фонде. Согласно части первой статьи 2 названного Закона Российской Федерации граждане Российской Федерации, имеющие право пользования жилыми помещениями государственного или муниципального жилищного фонда на условиях социального найма, вправе приобрести их на условиях, предусмотренных указанным Законом, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, в общую собственность либо в собственность одного лица, в том числе несовершеннолетнего, с согласия всех имеющих право на приватизацию данных жилых помещений совершеннолетних лиц и несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет. Передача жилых помещений в собственность граждан на основании части первой статьи 7 данного Закона Российской Федерации оформляется договором передачи, заключаемым органами местного самоуправления поселений с гражданином, получающим жилое помещение в собственность в порядке, установленном законодательством.

В целях реализации данных законодательных предписаний и совершенствования процесса приватизации при передаче жилых поме-

щений в собственность граждан оспариваемыми нормативными правовыми актами определен порядок оформления договоров приватизации на территории муниципального образования города Казани. Из положений пунктов 2.1 и 2.5 Инструкции и пункта 1.3.1 Административного регламента следует, что гражданин, желающий приватизировать жилое помещение, обращается в муниципальное унитарное предприятие «Дирекция муниципальных жилищных программ» с заявлением и необходимыми документами, перечень которых определен приложением № 2 к Инструкции и пунктом 2.5 Административного регламента. К числу таких документов отнесено и разрешение органов опеки и попечительства, если из приватизируемого жилого помещения были выписаны несовершеннолетние члены семьи. По своей правовой природе и сущности приведенное регулирование представляет собой организационно-процедурный механизм, определяющий орган, ответственный за оказание услуг по оформлению документов при приватизации жилья, а также перечень необходимых для этого документов.

В силу взаимосвязанных положений пункта 3 статьи 60 Семейного кодекса Российской Федерации и пункта 2 статьи 37 Гражданского кодекса Российской Федерации законные представители несовершеннолетнего обязаны совершать сделки, влекущие отказ от принадлежащих несовершеннолетнему прав, только с предварительного разрешения органа опеки и попечительства. Предусмотренное обжалуемыми нормами требование о представлении гражданином разрешения органов опеки и попечительства в отношении выписанных несовершеннолетних членов семьи производно от указанных норм федерального законодательства и в контексте задач, возложенных законодателем на органы опеки и попечительства, выступает в качестве дополнительной гарантии, обеспечивающей соблюдение общего правила, устанавливающего обязательное участие органов опеки и попечительства во всех случаях, могущих повлечь нарушение прав и законных интересов несовершеннолетнего.

Тем самым данное требование установлено в рамках действующего правового регулирования, закрепляющего особый правовой статус несовершеннолетнего, по своему целевому назначению направлено на защиту несовершеннолетних от незаконного ограничения их права на участие в приватизации и приобретение ими доли в праве собственности на жилое помещение. Конституционный Суд республики также подчеркивает, что такой вывод согласуется с положениями пункта 1 статьи 3 Конвенции о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 года), в соответствии с которыми во всех действиях в отношении детей независимо от того, предпринимаются они государственными или частными учреждениями, занимающимися вопросами социального обеспечения, судами, административными

или законодательными органами, первоочередное внимание уделяется наилучшему обеспечению интересов ребенка.

В то же время в Постановлении Конституционного суда Республики Татарстан отмечается, что право несовершеннолетнего на участие в приватизации жилого помещения, из которого он ранее был выписан, не носит безусловного характера и подлежит осуществлению в законодательно установленном порядке. Так, согласно части второй статьи 7 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» в договор передачи жилого помещения в собственность включаются несовершеннолетние, имеющие право пользования данным жилым помещением и проживающие совместно с лицами, которым это жилое помещение передается в общую с несовершеннолетними собственность, или несовершеннолетние, проживающие отдельно от указанных лиц, но не утратившие право пользования данным жилым помещением. Это означает, что право несовершеннолетних на приватизацию жилого помещения неразрывно связано с наличием у них права пользования приватизируемым жилым помещением.

С учетом изложенного применительно к оспариваемым нормативным правовым положениям, исходя из их системного толкования, разрешение органов опеки и попечительства на приватизацию жилого помещения, из которого был выписан несовершеннолетний, может быть истребовано, только если приватизация жилого помещения осуществляется без участия несовершеннолетнего, который был ранее выписан из него, но не утратил право пользования им, в том числе когда законный представитель несовершеннолетнего, выписанного из приватизируемого жилого помещения, но не утратившего право пользования этим жилым помещением, отказывается от реализации принадлежащего несовершеннолетнему права на приватизацию.

Иное применение обжалуемых норм может привести к нарушению принципов, предусмотренных статьей 59 Конституции Республики Татарстан, согласно которой осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц, а также к нарушению положений статьи 28 Конституции Республики Татарстан, закрепляющей принцип равенства граждан перед законом вне зависимости от каких-либо обстоятельств.

В случае возникновения спора о сохранении за выписанным несовершеннолетним права пользования приватизируемым жилым помещением необходимо руководствоваться положениями статей 69, 71 и 83 Жилищного кодекса Российской Федерации, в силу которых за нанимателем жилого помещения и (или) членами его семьи, включая бывших членов семьи, сохраняются все права и обязанности по договору социального найма жилого помещения только при их временном отсутствии, в случае же выезда указанных лиц в другое место житель-

ства договор социального найма жилого помещения считается расторгнутым со дня выезда. При этом Пленум Верховного Суда Российской Федерации в своем постановлении от 2 июля 2009 года № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» разъясняет, что если отсутствие в жилом помещении указанных лиц не носит временного характера, то заинтересованные лица (наймодатель, наниматель, члены семьи нанимателя) вправе потребовать в судебном порядке признания их утратившими право на жилое помещение на основании части 3 статьи 83 Жилищного кодекса Российской Федерации в связи с выездом в другое место жительства и расторжения тем самым договора социального найма (пункт 32).

Таким образом, установленные оспариваемым актом требования о том, что для оформления заявления на приватизацию жилого помещения, из которого были выписаны несовершеннолетние члены семьи, необходимо иметь разрешение органов опеки и попечительства, по своему конституционно-правовому смыслу, выявленному в Постановлении, не могут расцениваться как отменяющие, ограничивающие или иным образом нарушающие конституционные права и свободы человека и гражданина и, следовательно, не противоречат статьям 28 (часть первая), 29 (часть первая), 49 и 55 Конституции Республики Татарстан.

1.2. Постановление Конституционного Суда Республики Дагестан от 2 ноября 2016 года № 2-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 24 и 25 раздела VI положения о порядке и условиях расчетов за оставляемые жилые дома, строения, многолетние насаждения, а также финансирования строительства жилья и его передачи в собственность Лакскому населению, переселяемому из Новолакского района на новое место жительства, и возврата высвобождаемого жилья реабилитированным чеченцам-аккинцам, утвержденного постановлением Правительства Республики Дагестан от 19 марта 2007 года № 74, в связи с жалобой гражданина А.А. Джабраилова

Позиция заявителя

Заявитель оспаривает конституционность пунктов 24 и 25 раздела VI Положения о порядке и условиях расчетов за оставляемые жилые дома, строения, многолетние насаждения, а также финансирования строительства жилья и его передачи в собственность лакскому населению, переселяемому из Новолакского района на новое место жительства, и возврата высвобождаемого жилья реабилитированным чеченцам-аккинцам, утвержденного постановлением Правительства Республики Дагестан от 19 марта 2007 года № 74 (далее — Положение), в части, устанавливающей, что жилые дома и строения, в том числе не завершенные строительством, построенные после 1944 года лица-

ми лакской национальности, могут быть приобретены у владельцев лицами чеченской национальности, выходцами из тех населенных пунктов, на территории которых находятся оставляемые жилые дома и строения, по оценочной стоимости на день продажи, определенной организацией технической инвентаризации. В случае если не достигнуто согласие о продаже лицами лакской национальности жилых домов и строений, в том числе не завершенных строительством, лицам чеченской национальности, лица лакской национальности получают денежную компенсацию в соответствии с пунктом 6 Положения и эти домостроения переходят в республиканскую собственность.

Позиция суда

Конституция Республики Дагестан устанавливает равенство всех перед законом и судом. В Республике Дагестан защищаются права и свободы человека и гражданина независимо от национальности, расы, пола, языка, происхождения, социального, имущественного положения, занимаемой должности, рода занятий, места жительства, образования, политических, правовых и иных убеждений, отношения к религии, принадлежности к общественным объединениям и других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности (статья 20 Конституции Республики Дагестан).

Право частной собственности охраняется законом. Каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных или муниципальных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения (статья 36, части 1 и 2 Конституции Республики Дагестан).

Согласно правовой позиции, неоднократно выраженной Конституционным Судом Российской Федерации, нормативные правовые акты, направленные на реабилитацию репрессированных народов, имеют специальное назначение, носят публично-правовой и восстановительно-компенсационный характер, гарантирующий репрессированным народам и гражданам из их числа восстановление исторической справедливости, попранных прав и норм гуманности (определения от 21 декабря 2004 года № 432-О, от 2 февраля 2006 года № 56-О, от 15 мая 2007 года № 383-О-П).

Закон РСФСР «О реабилитации репрессированных народов», провозглашая отмену всех незаконных актов, принятых в отношении репрессированных народов России, определяет лишь принципы и общие правовые рамки политической, социальной и территориальной реабилитации этих народов, что предполагает конкретизацию его положений в законодательстве, принятие соответствующих правоприме-

нительных решений, заключение при необходимости договоров и соглашений между заинтересованными субъектами Российской Федерации, проведение организационных мероприятий.

Ссылаясь на правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированную в Определении от 1 декабря 2005 года № 365-О, Конституционный Суд Республики Дагестан отмечает, что выбор того или иного варианта законодательной конкретизации и определение механизма реализации положений Закона РСФСР «О реабилитации репрессированных народов» в рамках Конституции Российской Федерации зависят от конкретных условий, в которых находится тот или иной ранее репрессированный народ, и политической воли законодателя, в том числе и законодателя субъекта Российской Федерации.

Реабилитация предусматривает восстановление социальных, политических, имущественных, культурных и иных прав и свобод репрессированных народов, возмещение вреда, причиненного государством.

Конституция Республики Дагестан (статья 53) возлагает на государство обязанность обеспечить возмещение гражданам вреда, причиненного незаконными действиями органов государственной власти или их должностных лиц, но не устанавливает конкретных способов, видов и объема возмещения вреда, что является компетенцией законодателя.

Закон Российской Федерации «О реабилитации репрессированных народов» как специальный нормативный правовой акт по своему действию во времени, пространстве и по кругу лиц существенно отличается от общего гражданско-правового регулирования и предполагает ряд упрощенных процедур восстановления прав реабилитированных лиц, получения ими определенных льгот и компенсаций, в том числе возмещение не только имущественного, но и иного причиненного вреда, когда не могут быть применены общие нормы гражданского законодательства. Такое правовое регулирование по реализации права реабилитированных лиц и членов их семей, возвращающихся для проживания в те местности и населенные пункты, где они жили до применения репрессий, на получение жилья в первоочередном порядке и учитывающее имеющиеся у государства возможности, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Определении от 10 октября 2002 года № 290-О, не может расцениваться как нарушающее конституционные права граждан.

Как следует из содержания пункта 1.5 Положения о порядке переселения лакского населения Новолакского района на новое место жительства, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Дагестан от 17 февраля 1993 года № 28, граждане, не изъявившие желания переселяться на новое место жительства, сохраняют за

собой право прежнего места жительства и совместного проживания с возвращающимися в эти населенные пункты лицами чеченской национальности в рамках своих конституционных прав и действующего законодательства. Следовательно, в этой части нет нарушений конституционных прав на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в Республике Дагестан (статья 27 Конституции Республики Дагестан), на что указывает заявитель в своей жалобе.

Из системного анализа приведенных положений законодательства, касающихся восстановления прав репрессированных народов, следует, что установлен правовой механизм достижения баланса интересов сторон данного процесса — лиц чеченской национальности, выходцев из тех населенных пунктов, на территории которых находятся оставляемые жилые дома и строения, и граждан лакской национальности, переселяемых на новое место жительства. В частности, соблюдению такого баланса способствуют положения нормативных правовых актов, согласно которым процессы возвращения в места традиционного проживания репрессированных граждан и переселения лакского населения на новое место жительства производятся по их добровольному волеизъявлению.

1.3. Постановление Конституционного Суда Республики Башкортостан от 20 октября 2016 года № 34-П «По делу о проверке конституционности пункта 1.6 Положения о природных парках в Республике Башкортостан, пункта 3.3 Положения о государственных природных заказниках в Республике Башкортостан, пункта 3.7 Положения о памятниках природы в Республике Башкортостан, пункта 6 Порядка создания особо охраняемых природных территорий республиканского значения, утвержденных постановлением Кабинета Министров Республики Башкортостан от 26 февраля 1999 года № 48, в связи с обращением депутата Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан Шагаповой Руфины Аликовны»

Позиция заявителя

Постановлением Кабинета Министров Республики Башкортостан от 26 февраля 1999 года № 48 «Об утверждении положений об особо охраняемых природных территориях в Республике Башкортостан» (далее— Постановление) утверждены Положение о природных парках в Республике Башкортостан, Положение о государственных природных заказниках в Республике Башкортостан, Положение о памятниках природы в Республике Башкортостан и Порядок создания особо охраняемых природных территорий республиканского значения.

В оспариваемом заявительницей пункте 1.6 Положения о природных парках в Республике Башкортостан устанавливается, что изменение границ, режима особой охраны и упразднение природного парка осуществляются в том же порядке, что и его создание. Аналогичные

по смыслу нормы содержатся и в других указанных в обращении актах. Так, пункт 3.3 Положения о государственных природных заказниках в Республике Башкортостан предусматривает, что изменение границ, режима особой охраны и упразднение государственных заказников осуществляются в том же порядке, что и их создание; в абзаце первом пункта 3.7 Положения о памятниках природы в Республике Башкортостан указано, что изменение границ, режима особой охраны территорий и упразднение памятников природы осуществляются в том же порядке, что и их создание. Вышеперечисленные нормы базируются на общем положении о том, что «изменение границ и режима особой охраны ООПТ, их упразднение осуществляются в том же порядке, что и их создание», содержащемся в абзаце первом пункта 6 Порядка создания особо охраняемых природных территорий республиканского значения, который также оспаривается в конституционном обращении.

По мнению заявительницы, вышеуказанные нормы в силу своего отсылочного характера обладают неопределенностью по содержанию, вследствие чего на практике их применение может привести к нарушению статьи 9 Конституции Республики Башкортостан и умалению конституционных прав граждан, провозглашенных статьей 44 Конституции Республики Башкортостан.

Позиция суда

Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, предусмотрены в статье 6 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», к числу которых, в частности, относится право образования особо охраняемых природных территорий регионального значения, управление и контроль в области охраны и использования таких территорий (абзац пятнадцатый). В Республике Башкортостан в пределах полномочий субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды принят Экологический кодекс от 28 октября 1992 года № ВС-13/28, а в его развитие — Закон Республики Башкортостан от 31 июля 1995 года № 5-з «Об особо охраняемых природных территориях в Республике Башкортостан» (далее —Закон Республики Башкортостан № 5-з), направленный на урегулирование отношений в области организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий. Указанный Закон регламентирует порядок создания, управление и режим особой охраны применительно к природным паркам (раздел 4), государственным природным заказникам (раздел 5), памятникам природы (раздел 6), а также дендрологическим паркам и ботаническим садам (раздел 7).

С учетом социально-экологического значения различных категорий особо охраняемых природных территорий республиканским зако-

нодателем в пределах своей компетенции установлены особенности в правовом режиме их охраны и использования.

В Постановлении со ссылками на положения Конституции Республики Башкортостан, Закона Республики Башкортостан от 14 марта 2003 года № 474-з «О Правительстве Республики Башкортостан», а также Закона Республики Башкортостан № 5-з обосновываются полномочия Правительства Республики Башкортостан по участию в проведении политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, организации и контроле деятельности по рациональному использованию, воспроизводству и охране природных ресурсов, развитию минерально-сырьевой базы Республики Башкортостан, улучшению состояния и защите окружающей среды, принятию мер по защите прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия населения, предотвращению чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий.

Кроме того, как подчеркивает Конституционный Суд Республики Башкортостан, в Законе Республики Башкортостан № 5-з указывается, что Положение о природном парке утверждается решением Правительства Республики Башкортостан; задачи и особенности режима особой охраны конкретного государственного природного заказника республиканского значения определяются положением, утверждаемым Правительством Республики Башкортостан; Правительство Республики Башкортостан утверждает границы и определяет режим особой охраны территорий памятников природы республиканского значения; объявление природных комплексов и объектов памятниками природы, а также территорий, занятых ими, территориями памятников природы регионального значения осуществляется решением Правительства Республики Башкортостан; Положение о дендрологическом парке и ботаническом саде республиканского значения утверждается решением Правительства Республики Башкортостан (часть 4 статьи 18, часть 2 статьи 24, части 3 и 5 статьи 26 и часть 5 статьи 28 Закона Республики Башкортостан № 5-з).

Сравнительно-правовой анализ указанных в конституционном обращении нормативных правовых актов и актов законодательства федерального и республиканского уровней, регулирующих отношения в рассматриваемой сфере, показал, что в оспариваемых заявительницей актах Кабинет Министров Республики Башкортостана кроме порядка создания особо охраняемых природных территорий и изменения режима их особой охраны урегулировал также порядок упразднения таких территорий. В то время как ни федеральными законами, ни законами Республики Башкортостан такое право высшего исполнительного органа Республики Башкортостан не предусмотрено.

Как отмечается в Постановлении Конституционного Суда Республ-

лики Башкортостан, Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» наделяет органы государственной власти субъектов Российской Федерации не только правом создания особо охраняемых природных территорий регионального значения, но и правом изменения режима их особой охраны (пункт 6 статьи 2). Данное изменение режима охраны особо охраняемых природных территорий при наличии соответствующих на то оснований может быть как в сторону ужесточения, так и в сторону смягчения вплоть до полного отказа от такого режима, что, по сути, означает лишение названных территорий статуса особо охраняемых природных территорий, т. е. фактическое их упразднение.

В результате комплексного анализа вышеприведенных законоположений Конституционный Суд Республики Башкортостан приходит к выводу, что Кабинет Министров Республики Башкортостан, утверждая своим Постановлением оспариваемые заявительницей акты, регламентирующие вопросы создания особо охраняемых природных территорий республиканского значения, изменения границ и режима их особой охраны, а также упразднения таких территорий, действовал в рамках полномочий, предусмотренных Конституцией Республики Башкортостан.

Процедура создания особо охраняемых природных территорий подробно регламентирована как на федеральном уровне (статьи 2, 8, 14, 19, 23 и 26 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»), так и на уровне Республики Башкортостан (статьи 2, 19, 23, 26 Закона Республики Башкортостан № 5-з, Порядок создания особо охраняемых природных территорий республиканского значения, утвержденный Постановлением), и включает в себя несколько этапов.

Бланкетный (отсылочный) характер оспариваемых норм означает, что процесс упразднения особо охраняемых природных территорий республиканского значения не носит какой-либо упрощенный характер, а должен проходить те же этапы и содержать те же процедуры, что и процесс их создания.

Единственным основанием для упразднения ранее созданных особо охраняемых природных территорий республиканского значения, согласно пункту 6 Порядка создания особо охраняемых природных территорий республиканского значения, является утрата их значимости, в том числе в результате стихийных бедствий и иных факторов.

Опираясь на сформулированный Конституционным Судом Российской Федерации принцип приоритета публичных интересов как один из основных принципов правового регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности (постановление Конституционного Суда Российской Феде-

рации от 5 марта 2013 года № 5-П), Конституционный Суд Республики Башкортостан полагает, что упразднение особо охраняемых природных территорий республиканского значения не может быть вызвано какими-либо иными причинами, в том числе причинами хозяйственной выгоды, кроме объективных факторов, обусловленных естественными природными процессами.

По мнению Конституционного Суда Республики Башкортостан, все вышеприведенное создает необходимые правовые гарантии от возможных произвольных и непродуманных решений соответствующих органов государственной власти по упразднению тех или иных особо охраняемых природных территорий, которые могли бы нанести вред природе Республике Башкортостан и нарушить конституционные права граждан на благоприятную окружающую среду.

2. Решения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, которыми нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации признаны несоответствующими конституции (уставу)

2.1. Постановление Уставного суда Санкт-Петербурга от 19 декабря 2016 года № 002/16-П «По делу о соответствии Уставу Санкт-Петербурга отдельных положений абзаца одиннадцатого подпункта 9 пункта 2 статьи 10 Закона Санкт-Петербурга от 23 сентября 2009 года № 420-79 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» по запросу Муниципального совета внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга муниципальный округ Юнтолово»

Позиция заявителя

Заявитель оспаривает установленное законодателем Санкт-Петербурга правовое регулирование, возлагающее на муниципальные образования Санкт-Петербурга уборку акваторий. В частности, в обращении в Уставной суд заявитель просит признать несоответствующими Уставу Санкт-Петербурга отдельные положения абзаца одиннадцатого подпункта 9 пункта 2 статьи 10 Закона Санкт-Петербурга № 420-79 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» (далее — закон Санкт-Петербурга № 420-79) в части отнесения к вопросам местного значения уборки водных акваторий, не включенных в адресные программы, утвержденные исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга.

По мнению заявителя, оспариваемые положения ограничивают самостоятельность местного самоуправления, нарушают права муниципального образования муниципальный округ Юнтолово, поскольку в силу своей неопределенности допускают возложение на органы местного самоуправления муниципального образования муниципальный округ Юнтолово обязанности производить уборку акваторий водных объектов, находящихся в федеральной собственности и собственности Санкт-Петербурга, при том, что органы местного самоуправления указанного муниципального образования не должны содержать эту собственность. В этой связи представители заявителя пояснили, что органы местного самоуправления муниципального образования муниципальный округ Юнтолово вынуждены уменьшать расходы на финансирование иных вопросов местного значения. С 2015 года в муниципальном образовании муниципальный округ Юнтолово не утверждается адресная программа по уборке акваторий, поскольку включение в проект местного бюджета средств на уборку акваторий Контрольно-счетная палата Санкт-Петербурга рассматривает как нарушение законодательства.

Позиция суда

Законодатель, закрепляя в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) правовые основы компетенции органов местного самоуправления, в том числе вопросы местного значения и полномочия органов местного самоуправления по их решению, предусмотрел возможность учета особенностей местного самоуправления в субъектах Российской Федерации — городах федерального значения. Согласно положениям части 3 статьи 79 Федерального закона № 131-ФЗ перечень вопросов местного значения, источники доходов местных бюджетов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения определяются законами субъектов Российской Федерации — городов федерального значения исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства (абзац первый); предусмотренные федеральными законами полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения осуществляются органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований городов федерального значения в том случае, если соответствующие вопросы определены как вопросы местного значения законами субъектов Российской Федерации — городов федерального значения (абзац второй).

Согласно положениям пункта 2 статьи 11 Устава Санкт-Петербурга по предметам совместного ведения Российской Федерации и Санкт-Петербурга принимаются законы Санкт-Петербурга в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Положениями Устава Санкт-Петербурга, отражающими и развивающими конституционное понимание местного самоуправления, в частности, предусмотрено, что местное самоуправление в Санкт-Петербурге осуществляется в границах муниципальных образований Санкт-Петербурга исходя из интересов населения соответствующих муниципальных образований Санкт-Петербурга (пункт 1 статьи 59); муниципальным образованием Санкт-Петербурга является часть территории Санкт-Петербурга, в границах которой местное самоуправление в Санкт-Петербурге осуществляется населением муниципального образования Санкт-Петербурга непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления в Санкт-Петербурге (пункт 2 статьи 59); органы местного самоуправления в Санкт-Петербурге — избираемые непосредственно населением муниципального образования Санкт-Петербурга и (или) образуемые представительным органом муниципального образования Санкт-Петербурга органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (пункт 1 статьи 62).

Из приведенных нормативных положений следует, что Уставом Санкт-Петербурга гарантируется осуществление местного самоуправления как публично-территориальной самоорганизации населения по месту жительства, призванной обеспечивать ему самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения, в том числе реализацию конституционных прав и свобод человека и гражданина.

В соответствии с положениями пункта 2 статьи 63 Устава Санкт-Петербурга определение перечня вопросов местного значения для каждого муниципального образования Санкт-Петербурга относится к полномочиям законодателя Санкт-Петербурга.

Вместе с тем в Постановлении Уставного суда Санкт-Петербурга отмечается, что осуществляя соответствующее правовое регулирование законодатель Санкт-Петербурга не может однако действовать произвольно. Руководствуясь вытекающим из гарантируемого Уставом Санкт-Петербурга (преамбула, подпункт 2 пункта 1 статьи 11) конституционного принципа равенства всех перед законом требованием формальной определенности правовых норм, законодатель Санкт-Петербурга должен стремиться к тому, чтобы компетенция муниципальных образований Санкт-Петербурга была определена ясным, четким и непротиворечивым образом, в том числе с точки зрения используемой законодателем юридической терминологии, а правовое регулирование позволяло бы разграничить вопросы местного значения, решение которых возложено на органы местного самоуправления муниципальных образований Санкт-Петербурга, и вопросы государственного значения, решение которых возложено на органы государственной власти Санкт-Петербурга. Такое понимание принципа юридического равенства согласуется с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, содержащейся, в том числе, в постановлениях от 29 марта 2011 года № 2-П и от 26 апреля 2016 года № 13-П.

Согласно оспариваемым заявителем положениям абзаца одиннадцатого подпункта 9 пункта 2 статьи 10 Закона Санкт-Петербурга № 420-79 к вопросам местного значения муниципальных образований Санкт-Петербурга относится участие в пределах своей компетенции в уборке водных акваторий, не включенных в адресные программы, утвержденные исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга.

Законодатель Санкт-Петербурга в указанных положениях использовал понятие «уборка водных акваторий». Содержание данного понятия в законодательстве Санкт-Петербурга не раскрывается.

В федеральном законодательстве применительно к водным объектам понятие «уборка водных акваторий» не используется. Положениями Водного кодекса Российской Федерации закреплено понятие «ак-

ватория», под которым понимается водное пространство в пределах естественных, искусственных или условных границ (пункт 1 статьи 1); также определено понятие «водный объект», согласно которому это — природный или искусственный водоем, водоток либо иной объект, постоянное или временное сосредоточение вод в котором имеет характерные формы и признаки водного режима (пункт 4 статьи 1). Правовое регулирование отношений, связанных с ликвидацией последствий загрязнения и засорения поверхностных водных объектов, осуществляется водным законодательством Российской Федерации и охватывается понятием «охрана водных объектов» (глава 6). При этом под «охраной водных объектов» понимается система мероприятий, направленных на сохранение и восстановление водных объектов (пункт 17 статьи 1).

Состав мероприятий по охране поверхностных водных объектов определен Правилами охраны поверхностных водных объектов (далее — Правила охраны), утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 5 февраля 2016 года № 79 в соответствии с положениями статьи 55 Водного кодекса Российской Федерации. Из положений подпунктов «б» и «з» пункта 4 указанных Правил следует, что перечень мероприятий по охране поверхностных водных объектов содержит в том числе ликвидацию их засорения и загрязнения, извлечение объектов механического засорения и не является исчерпывающим.

Следовательно, правовой режим охраны водных объектов, установленный федеральным законодательством, не исключает осуществление иных, помимо перечисленных в Правилах охраны, мероприятий, направленных на сохранение и восстановление водных объектов.

Уставным судом Санкт-Петербурга установлено, что предусмотренные оспариваемыми законоположениями адресные программы по уборке акваторий утверждаются Комитетом по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности (далее — Комитет) на основании пунктов 3.9 и 3.33-30 Положения о Комитете, утвержденного постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 6 апреля 2004 года № 530, предусматривающих полномочия Комитета разрабатывать и реализовывать региональные программы в области охраны окружающей среды, в том числе разрабатывать и реализовывать в установленном порядке программы по использованию и охране водных объектов или их частей, расположенных на территории Санкт-Петербурга, и полномочия участвовать в осуществлении мер по охране водных объектов, находящихся в собственности Санкт-Петербурга. Указанные нормативные положения являются основанием для уборки Комитетом акваторий, вошедших в утвержденные им адресные программы.

Распоряжением Комитета от 10 июля 2004 года № 31-р утвержде-

ны Правила уборки и очистки акваторий и водоохранных зон водотоков, водоемов и морского побережья Санкт-Петербурга от наплавных загрязнений, мусора и водорослей (далее — Правила уборки и очистки акваторий), имеющие рекомендательный характер как для органов исполнительной власти Санкт-Петербурга, так и для органов местного самоуправления муниципальных образований Санкт-Петербурга (пункт 1.2). Указанные Правила были разработаны Комитетом в соответствии с положениями Водного кодекса Российской Федерации от 16 ноября 1995 года № 167-ФЗ, которыми предусматривалось проведение водоохранных мероприятий, включая ликвидацию загрязнения и засорения водных объектов.

Учитывая изложенное, Уставный суд Санкт-Петербурга приходит к выводу о том, что в системе действующего правового регулирования с учетом установленных Водным кодексом Российской Федерации понятий «акватория», «водный объект», «охрана водных объектов», мероприятия по уборке акваторий охватываются правовым режимом охраны водных объектов.

Положения Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», закрепляющие полномочия органов местного самоуправления в области обращения с отходами производства и потребления, не предопределяют характера и пределов полномочий органов местного самоуправления муниципальных образований Санкт-Петербурга в области уборки акваторий водных объектов. Закон Санкт-Петербурга от 23 декабря 2015 года № 891-180 «О благоустройстве в Санкт-Петербурге» не относит водные объекты к объектам или элементам благоустройства.

Следовательно, нормативное содержание положений абзаца одиннадцатого подпункта 9 пункта 2 статьи 10 Закона Санкт-Петербурга № 420-79, согласно которым уборка акваторий возлагается на муниципальные образования Санкт-Петербурга в пределах их компетенции, подлежит уяснению во взаимосвязи с положениями водоохранного законодательства.

В соответствии с положениями Водного кодекса Российской Федерации компетенция муниципальных образований в сфере охраны водных объектов определяется на основе единообразного, не дифференцированного по видам муниципальных образований подхода, согласно которому к полномочиям органов местного самоуправления относится осуществление мероприятий по охране водных объектов, находящихся в собственности соответствующих муниципальных образований (часть 1 статьи 7.1, часть 1 статьи 27, часть 1 статьи 55). Осуществление мероприятий по охране водных объектов, находящихся в федеральной собственности и собственности субъектов Российской Федерации, Водным кодексом Российской Федерации возложено на органы государственной власти субъектов Российской Федерации, за

исключением случаев, когда соответствующие полномочия Российской Федерации не передаются для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации (пункт 11 статьи 25, части 1 и 2 статьи 26, часть 1 статьи 55). При этом ни Водный кодекс Российской Федерации, ни законодательство в области охраны окружающей среды не связывают решение вопроса о характере и объеме полномочий органов местного самоуправления в сфере охраны водных объектов с принадлежностью отходов, загрязняющих водные объекты, к производным жизнедеятельности данного местного сообщества.

Таким образом, с одной стороны, из положений абзаца одиннадцатого подпункта 9 пункта 2 статьи 10 Закона Санкт-Петербурга № 420-79 во взаимосвязи с действующим законодательством следует, что вопрос о пределах компетенции муниципальных образований Санкт-Петербурга в сфере уборки акваторий должен решаться на основе определения правообладателя водного объекта, расположенного на территории соответствующего муниципального образования Санкт-Петербурга. С другой стороны, формулируя оспариваемые правовые предписания, законодатель Санкт-Петербурга не только указал на необходимость соблюдения пределов компетенции муниципальных образований Санкт-Петербурга в сфере уборки водных объектов, но также предусмотрел, что органы местного самоуправления муниципальных образований Санкт-Петербурга осуществляют уборку тех акваторий, которые не включены в адресные программы, утвержденные исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга.

Следовательно, оспариваемые заявителем законоположения, по существу, наделяют исполнительный орган государственной власти Санкт-Петербурга полномочием определять компетенцию муниципальных образований Санкт-Петербурга в сфере охраны водных объектов, разграничивая на основе адресных программ акватории, уборка которых относится к вопросам государственного значения, и акватории, подлежащие уборке органами местного самоуправления муниципальных образований Санкт-Петербурга за счет собственных сил и средств, при том, что формирование указанных адресных программ не связано с решением вопроса о правообладателе того или иного водного объекта. Такое правовое регулирование, по мнению Уставного суда, содержит неопределенность, порождаемую внутренней рассогласованностью обращенного к муниципальным образованиям Санкт-Петербурга нормативного предписания осуществлять уборку акваторий, не включенных в адресные программы, утвержденные исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга, действуя вместе с тем в пределах своей компетенции, содержание которой в системе действующего правового регулирования определяется водоохранным законодательством.

На основании изложенного Уставный суд Санкт-Петербурга приходит к выводу, что оспариваемые заявителем положения абзаца одиннадцатого подпункта 9 пункта 2 статьи 10 Закона Санкт-Петербурга № 420-79 не соответствуют Уставу Санкт-Петербурга, его положениям преамбулы, подпункта 2 пункта 1 статьи 11, пункта 1 статьи 59, пункта 1 статьи 62.

Анализ законодательства Иркутской области

Правовые позиции, сформулированные в описанном выше постановлении Уставного суда Санкт-Петербурга, могут быть учтены при организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации — городах федерального значения, где допускается установление особенностей организации местного самоуправления в соответствии со статьей 79 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления». На порядок организации местного самоуправления на территории Иркутской области данные особенности не распространяются.

Редактор Г.Ю. Абдрашитова
Верстка Е.В. Бер

Иркутское областное государственное
научно-исследовательское казенное учреждение
«Институт законодательства и правовой информации
имени М.М. Сперанского»
664003, Иркутск, ул. Горького, 31
www.izpi.ru